



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

## **PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA**

### **FACULTAD DE ECONOMÍA**

ECONOMÍA APLICADA

## **GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO RURAL EN MÉXICO, 1990-2013**

### **TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

### **DOCTOR EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

**ANGÉLICA TACUBA SANTOS**

### **TUTOR PRINCIPAL:**

DR. CARLOS TELLO MACÍAS

*Posgrado de Economía. UNAM*

### **COMITÉ TUTOR:**

DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA

*Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM*

DR. FEDERICO NOVELO URDANIVIA

*Posgrado de Economía*

DR. LUIS GÓMEZ OLIVER

*Posgrado de Economía. UNAM*

DR. ROBERTO ESCALANTE SEMERENA

*Posgrado de Economía. UNAM*

México, D.F., Mayo de 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## Contenido

Siglas .....	4
Índice de gráficas.....	5
Índice de cuadros .....	6
Índice de figuras .....	7
Dedicatoria.....	8
Agradecimientos .....	9
Introducción.....	11
CAPITULO I. MÉXICO: LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE BAJO CRECIMIENTO Y POBREZA.....	24
I.1 Fundamentos .....	24
I.2 El contexto económico nacional, 1980-2013.....	33
I.3 Métodos presupuestarios en México: implicaciones para el gasto rural .....	40
CAPITULO II. CONDICIONES DEL MEDIO RURAL.....	52
II.1 Características generales.....	52
II.1.1 Población.....	55
II.1.2 Pobreza .....	60
II.1.3 Rezago educativo.....	61
II.1.4 Niveles de ingreso.....	63
II.1.5 Servicios de salud .....	65
II.1.6 Medio ambiente .....	66
II.2 Indicadores socioeconómicos.....	68
II.2.1 Fuentes de ingreso .....	68
II.2.2 Desigualdad y pobreza.....	78
II.2.3 PIB agroalimentario .....	85
II.2.4 Comercio agroalimentario.....	96
CAPÍTULO III. EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (PEC). CONTRASTES ENTRE LA NORMATIVIDAD Y LA EFECTIVIDAD, ENTRE GASTO PÚBLICO Y CONDICIONES DEL MEDIO RURAL.....	108
III.1 Normatividad del desarrollo rural sustentable.....	108
III.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 27 .....	108
III.1.2 Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 (LDRS).....	112
III.1.3 El Rol de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en la definición de las reglas de juego en el medio rural. Una aproximación desde la Teoría de las Instituciones.....	120

III.2 El Programa Especial Concurrente Para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) como instrumento de la LDRS de 2001. ¿Cuál es su contribución a la coordinación de la política de gasto rural y al desarrollo? .....	135
III.3 Balance general de la LDRS y del PEC: sexenios, 2001-2006, 2007-2012 y 2012-2018.....	152
CAPITULO IV. ¿QUÉ DEBE BUSCAR EL GASTO PÚBLICO RURAL? .....	162
IV.1 Equidad y eficiencia como fines del PEC.....	162
IV.2 Equidad en la redistribución del ingreso. El caso del programa Oportunidades.....	170
IV.2.1 Características.....	170
IV.2.2 Presupuesto y cobertura .....	175
IV.2.3 Resultados .....	185
IV.3 Eficiencia en la promoción del crecimiento. El caso del programa Procampo .....	196
IV.3.1 Características.....	196
IV.3.2 Presupuesto y cobertura.....	200
IV.3.3 Resultados .....	207
IV.4. Prioridad sobre los Bienes Públicos más que en los Privados .....	211
CAPITULO V. CONTRIBUCIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	216
<i>Bibliografía</i> .....	228
<i>Apéndice estadístico</i> .....	237

## Siglas

CADER	Centros de Apoyo al Desarrollo Rural
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIMMYT	Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo
CMDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
ERNA	Empleo Rural No Agrícola
GPR	Gestión por Resultados
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
ITR	Ingreso Total Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PBC	Presupuesto Base Cero
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agropecuario
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SPP	Sector Público Presupuestario
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UECP	Unidades Económicas Campesinas Pluriactivas
URF	Unidades Rurales Familiares

## Índice de gráficas

Gráfica 1	Gasto programable del Sector Público Presupuestario en clasificación económica .....	5
Gráfica 2	Gasto programable del Sector Público Presupuestario clasificación funcional.....	35
Gráfica 3	Gasto programable del Sector Público Presupuestario en clasificación funcional .....	35
Gráfica 4	PIB real, 1965-2012 .....	37
Gráfica 5	Componente irregular del PIB en los años de crisis, 1965-2010.....	37
Gráfica 6	Tendencia de población rural, 1960-2012 .....	57
Gráfica 7	Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, 1989-2010 .....	62
Gráfica 8	Población ocupada por nivel de ingresos, rural y urbana .....	63
Gráfica 9	Fuentes de ingreso de los hogares rurales, 1992 y 2004.....	72
Gráfica 10	Empleo rural, 2000 y 2008 .....	75
Gráfica 11	Tipología de los hogares rurales, 2009 .....	75
Gráfica 12	Índice de Gini por estado, 2012 .....	81
Gráfica 13	PIB agropecuario.....	86
Gráfica 14	PIB agropecuario por habitante rural .....	87
Gráfica 15	Inversión pública federal en fomento agropecuario, 1965-1980 .....	87
Gráfica 16	PIB agropecuario, 1990-2010.....	88
Gráfica 17	Crédito agropecuario por tipo.....	89
Gráfica 18	Unidades de producción* con problemas para desarrollar la actividad agropecuaria, 2007.....	93
Gráfica 19	Participación del PIB agropecuario y agroalimentario en el PIB nacional.....	95
Gráfica 20	PIB de la industria alimentaria y de las bebidas y el tabaco, 1993-2010.....	95
Gráfica 21	Exportaciones e importaciones de maíz.....	102
Gráfica 22	Exportaciones e importaciones de frijol.....	102
Gráfica 23	Saldo de balanza comercial agroalimentaria, 1990-2010.....	106
Gráfica 24	Exportaciones e importaciones agroalimentarias, 1990-2011 .....	107
Gráfica 25	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), 2001 .....	126
Gráfica 26	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), 2013 .....	126
Gráfica 27	Monto total del PEC y su participación porcentual en el gasto programable del Sector Público.....	138
Gráfica 28	Uso consuntivo del agua en México.....	145
Gráfica 29	Distribución del ingreso rural, 1989-2010.....	167
Gráfica 30	Presupuesto total ejercido en Oportunidades, 1997-2012 (apoyo monetario y en especie).....	177
Gráfica 31	Promedio de carencias sociales de la población en pobreza por estado, 2008-2010 ..	179
Gráfica 32	Población ocupada por nivel de ingresos.....	190
Gráfica 33	Participación del 20% más pobre y del 20% más rico en los programas dirigidos .....	194
Gráfica 34	Gasto ejercido por Procampo, 1994-2013 .....	201
Gráfica 35	Beneficiarios de Procampo 1994-2012.....	202
Gráfica 36	Beneficiarios de Procampo por región, 1994 y 2010 .....	204
Gráfica 37	Montos de apoyo de Procampo por región, 1994, 2010 .....	205
Gráfica 38	Procampo: monto de apoyo a 10 productores de Sonora y Guerrero, 2006-2012.....	205
Gráfica 39	Bienes Públicos en el PEC según su naturaleza .....	212
Gráfica 40	Bienes Privados en el PEC según naturaleza.....	213
Gráfica 41	Gasto público rural por tipo de bienes: públicos y privados .....	214

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Gasto programable del Sector Público y ciclos políticos .....	43
Cuadro 2	Pobreza por ingresos, 1992-2010 .....	39
Cuadro 3	Gasto programable del Sector Público Presupuestario en clasificación económica .....	39
Cuadro 4	Población rural, 1990-2011 .....	56
Cuadro 5	Participación de la población rural en la población nacional, 1990-2011 .....	56
Cuadro 6	Fuentes de ingreso de los adultos mayores en el medio rural .....	58
Cuadro 7	Índice de rezago social por estado, 2005 y 2010 .....	60
Cuadro 8	Nivel de instrucción en localidades urbanas y rurales, 2005 y 2010 .....	62
Cuadro 9	Jóvenes sin acceso a trabajos formales, 2010 .....	65
Cuadro 10	Población rural económicamente activa, 1990, 2000 y 2010 .....	69
Cuadro 11	Ingresos de las Unidades Económicas Pluriactivas (UECP) y de las Unidades Rurales Familiares (URF) .....	70
Cuadro 12	Población ocupada por sector de actividad .....	73
Cuadro 13	Empleo rural por sexo, 2000 y 2008 .....	76
Cuadro 14	Población ocupada en la agricultura .....	76
Cuadro 15	Trabajadores agropecuarios a nivel nacional y rural .....	77
Cuadro 16	Distribución del ingreso en los hogares de México .....	78
Cuadro 17	Distribución del ingreso en el área rural, 1989-2010 .....	80
Cuadro 18	Índice de Gini nacional y rural, 1989-2010 .....	80
Cuadro 19	Pobreza por ingresos, rural y urbana, 1992-2008 .....	82
Cuadro 20	Indicadores de la pobreza multidimensional rural, 2008-2012 .....	83
Cuadro 21	Participación porcentual del crédito agropecuario en el crédito total .....	89
Cuadro 22	Unidades de producción que recibieron capacitación o asistencia técnica .....	90
Cuadro 23	Unidades de producción que recibieron capacitación según temática .....	91
Cuadro 24	Unidades de producción con superficie agrícola según la disponibilidad de Agua para riego o área de temporal .....	92
Cuadro 25	Unidades de producción con superficie de riego según sistema de irrigación utilizado .....	92
Cuadro 26	Programa de liberalización del TLCAN de los cultivos sujetos al esquema de arancel – cuota .....	96
Cuadro 27	Importaciones y exportaciones de México en el TLCAN .....	99
Cuadro 28	Destino de las exportaciones agroalimentarias de México, 1990 y 2000 .....	99
Cuadro 29	Destino de las exportaciones agroalimentarias de México, 2011 .....	100
Cuadro 30	Exportaciones e importaciones agropecuarias y agroalimentarias, 2011 .....	105
Cuadro 31	Estructura conceptual de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001 ..	113
Cuadro 32	Primer Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2003 .....	137
Cuadro 33	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2003-2013 .....	139
Cuadro 34	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2003-2013 .....	140
Cuadro 35	Participación porcentual promedio del gasto ejercido por las vertientes del PEC .....	141
Cuadro 36	Reordenamiento del PEC, 2008 .....	148
Cuadro 37	Reordenamiento de los programas de la Sagarpa, 2008 .....	149
Cuadro 38	Promedio de hectáreas por productor ligado a la agroindustria .....	166
Cuadro 39	Pobreza moderada y extrema por tipo de localidad, 2012 .....	172

Cuadro 40	Apoyo monetario para las familias beneficiarias de Oportunidades por Estado, 2012.....	178
Cuadro 41	Presupuesto ejercido en los tres componentes de Oportunidades por estado, 2012.....	180
Cuadro 42	Localidades menores a 5,000 habitantes con y sin servicios de salud .....	183
Cuadro 43	Localidades menores a 5,000 Habitantes con y sin escuelas .....	184
Cuadro 44	Comparación de jóvenes de 14-24 años por duración de exposición a Oportunidades .....	191
Cuadro 45	Comparativo de las características de empleo de jóvenes de 14-24 años por.....	192
	duración de exposición a Oportunidades .....	192
Cuadro 46	Participación de Procampo en vertientes y programas del PEC, 2013 .....	201
Cuadro 47	Cobertura de Procampo Norte – Sur, 1994 y 2010.....	203
Cuadro 48	Cobertura de Procampo por tamaño de predio .....	206
Cuadro 49	Preguntas de investigación y respuestas encontradas .....	218
Cuadro 50	Recomendaciones para la eficiencia del PEC.....	224

## Índice de figuras

Figura 1	El Presupuesto rural en la Gestión por Resultados y la técnica inercial de presupuestar .....	45
Figura 2	Ejemplo hipotético de la aplicación del Presupuesto Base Cero (PBC) al presupuesto rural.....	51
Figura 3	Escalas de coordinación para el desarrollo rural sustentable en el CMDRS .....	128
Figura 4	Esfera conceptual: participación cooperativa de los agentes en el desarrollo rural.....	131
Figura 5	Esfera real: participación no cooperativa de los agentes en el desarrollo rural.....	131
Figura 6	MIR del programa Oportunidades .....	173
Figura 7	Elementos del desarrollo rural.....	220
Figura 8	Ineficiencias del gasto público rural .....	223



*A mi padre por ser la fuerza para continuar.*

## **Agradecimientos**

No cabe duda que la presente tesis es el fruto de muchas manos; de voces conecedoras y sabias de las que tuve la fortuna de rodearme; de palabras de ánimo oportunas; de oídos prestos, y de las grandes amistades, sin las cuales no se explicaría buena parte de las alegrías. Estoy agradecida infinitamente.

En primer lugar, deseo reconocer el esfuerzo de mi familia, pues siempre fueron una fuente de inspiración en la carrera de la vida. A mis padres por su inquebrantable fe, su ardua lucha por la familia y por la esperanza en cada uno de sus hijos. A mis siete hermanos por apoyarme y respaldar las decisiones profesionales que he asumido. A todos mis sobrinos, por ser parte de mi historia, en especial a Benjamín, por llevarme por los caminos de la niñez sin ninguna intención explícita, pero logrando revivir recuerdos muy gratos de mi infancia.

En segundo lugar y, apoyándome en la cronología de los últimos quince años, quiero dedicar un especial reconocimiento al Dr. Camilo Valqui Cachi, de la Universidad Autónoma de Guerrero, por saber dictar una cátedra, pero sobre todo, por ser eficaz formador y orientador de los alumnos en un espacio donde escasea la calidad de la enseñanza y es alta la incapacidad de los egresados para proyectarse profesionalmente. Lo conocí en el año 2000 y me siento muy honrada de que así haya sido.

En tercer lugar, al Dr. Federico Novelo Urdanivia, que aceptó el gran reto recibir a una estudiante de provincia en los años 2003 y 2004 para participar en los Veranos de Investigación Científica del Conacyt. Fueron experiencias ricas en el mundo del conocimiento y del crecimiento personal. Agradezco asimismo su aceptación para formar parte del Comité Tutor del doctorado, en cuyo caso, sus comentarios han sido clave.

En cuarto lugar, al Dr. Carlos Tello Macías a quien conozco desde el año 2007, cuando aceptó ser el tutor de la tesis de Maestría en la Facultad de Economía. Le extiendo un agradecimiento especial por su paciencia en mi crecimiento profesional, por resolver mis dudas, por orientarme en los temas estratégicos de las Finanzas Públicas y su aplicación al caso rural, y por manifestar un interés genuino en mi desempeño como doctorante.

En quinto lugar, al Dr. Luis Gómez Oliver, por demostrar y compartir oportunamente en las evaluaciones semestrales, su conocimiento en tema de la

ruralidad mexicana. Sus comentarios fueron sustanciales y muy pertinentes para mejorar lo que hoy se presenta en esta investigación. Simultáneamente, no deseo pasar por alto que tuve la oportunidad de conocerlo en 2010 en la Representación de la FAO-México, donde amablemente me brindaron la oportunidad de participar en algunos proyectos relacionados con la evaluación de programas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), lo cual ha sido una de las piedras angulares en la elección del tema de tesis y el interés por conocer más del campo en México.

En sexto lugar, a la Dra. Marcela Astudillo Moya a quien tuve el agrado de conocer en el año 2012, recién iniciado el doctorado. Debo decir, que todos sus comentarios en cada una de las evaluaciones semestrales, fueron de gran utilidad para corregir y encauzar el tema adecuadamente, tanto en los aspectos de desarrollo, como de formato. Gracias también por escuchar mis preocupaciones sobre el devenir profesional.

En séptimo lugar, no por ello menos importante, extendiendo mi reconocimiento al Dr. Roberto Escalante Semerena, cuya trayectoria académica es difícil no saber al estar en las aulas de la Facultad de Economía. Es el más reciente de los conocidos, pues fue en 2014 cuando amablemente aceptó ser parte del Comité Tutor del doctorado. Agradezco sus comentarios en el examen de candidatura, así como, sus recomendaciones sobre la reconsideración de ciertos puntos del tema.

Finalmente, me permito nombrar a las personas que han formado parte de mis amistades, o que, más bien, me han aceptado dentro del círculo de los suyos. Leticia Landero, gracias por tu disposición para apoyarme la primera vez que pise el Distrito Federal, en el año 2003; fuiste una guía eficaz en todos los sentidos. No lo olvido. Israel Fierros, agradezco tus puntos de vista sobre el tema, orientaciones sobre aspectos de formato, pero sobre todo, tu amistad. Que siga así. Elizabeth Rivera, gracias también por tu amistad, los buenos momentos de convivencia y, por acompañarme el día del examen de la candidatura. Lo valoro mucho.

Igualmente, merecen mi más profundo respeto y consideración, Nayelly León, encargada de Becas Conacyt de la Facultad de Economía y Mari Carmen Reyes, de la Administración del Posgrado.

A todos ustedes, y los que se escapan, GRACIAS.

## Introducción

En México las condiciones actuales del medio rural en cuanto a desigualdad, pobreza y crecimiento, justifican el estudio de los factores que contribuyen a su atraso.

La desigualdad social continúa su ciclo de reproducción con su consecuente prevalencia de la pobreza. En la distribución del ingreso total rural (ITR) por deciles, a los tres primeros les corresponde un promedio de 3.1% del ITR, mientras que a los deciles 9 y 10, un promedio de 25.5% del ITR. Respecto a la pobreza, 10.9 millones de personas del total de la población rural se encuentran en la categoría de pobreza moderada, y 5.8 millones en la de pobreza extrema lo que representa un 66.8% de la población rural total (25 millones de personas).<sup>1</sup>

El crecimiento económico visto en la evolución del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) continúa su estancamiento al crecer a una tasa anual del 1.9% en los últimos años en comparación con el comportamiento del PIB nacional que tuvo una tasa de 2.3% (también baja); pero sobre todo, al compararlo con décadas pasadas en las que alcanzó un dinamismo más consistente: en los cincuenta, sesenta y ochenta la tasa de crecimiento anual promedio fue de 4.1, 3.7 y 8.2% respectivamente.

Bajo esa perspectiva, el desarrollo rural se muestra endeble en los indicadores más esenciales, por lo que el presente trabajo tiene por objetivo general destacar la asociación *desarrollo rural – gasto público*, como una aproximación a la incidencia de las políticas públicas sobre el curso que ha tomado el desarrollo rural desde una óptica económica, y tomando los argumentos la visión heterodoxa de la relación Estado – mercado como sistemas complementarios en un contexto capitalista.

Se reconoce, que, entre los muchos determinantes del desarrollo rural, además del gasto, se encuentran factores como las diferencias en la dotación regional de recursos, el acceso a la tecnología, los flujos del crédito, la delimitación de los derechos de propiedad de la tierra, las características

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), una persona en pobreza moderada es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La pobreza moderada agrupa a aquellas personas que tienen un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, pero que tiene carencias en otras áreas como la educación, la nutrición o los servicios y calidad de la vivienda. Las personas en situación de pobreza extrema disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

climáticas, geográficas y orográficas del espacio, la composición sociocultural de las comunidades, la cosmovisión de los pueblos originarios y la marcha del mercado mundial agroalimentario.

Sin embargo, el interés se centra en subrayar la influencia del gasto sobre el desarrollo en la medida que en el ámbito del financiamiento del mismo, la inversión pública participa con una multiplicidad de programas y es la mayormente implicada: 80% de la inversión rural total proviene del gobierno.

La actuación del Estado por medio del presupuesto público se juzga, en términos de financiamiento de programas y proyectos, cómo una de las piedras angulares en el curso del desarrollo rural. Las funciones de promoción del crecimiento y redistribución del ingreso, se instrumentan por la vía de programas presupuestarios de naturaleza diversa y se espera que las funciones confiadas al presupuesto repercutan positivamente mejorando la situación de atraso.

Los objetivos particulares son:

1. Reconsiderar el *papel del Estado* en el medio rural en el que el mecanismo de mercado funciona con fallas mayores dado su entorno de atraso;
2. Determinar las *condiciones actuales* de desarrollo del medio rural en base a la revisión de los indicadores del ingreso, la desigualdad, la pobreza, el PIBA y el comercio agroalimentario;
3. Aplicar el *enfoque institucionalista* de la economía al estudio del papel de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001 en cuanto a norma que regula las políticas de desarrollo rural, incluyendo las presupuestarias. Se tiene por fin encontrar los *contrastos* entre las disposiciones conceptuales de la LDRS y sus logros en la coordinación de políticas y programas;
4. Examinar el *desempeño* del *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (PEC) como instrumento de la LDRS de 2001 que concentra todos los programas de gasto destinados al medio rural en sus diferentes vertientes (agropecuaria, social, infraestructura, ambiental, etc.);

5. Contextualizar el *desempeño del PEC en los sexenios presidenciales* que abarca su vigencia: 2000-2006, 2007-2012 y 2013-2018;
6. Determinar la asociación entre el PEC y la *equidad y la eficiencia* como parámetros de la política presupuestaria enfatizando la *retroalimentación* que en la esfera real puede darse entre *programas* de gasto orientados a la eficiencia (productivos) y los *programas* orientados a la equidad (sociales);
7. Subrayar la necesidad de *priorizar los programas de gasto identificados como “bienes públicos”* dentro del análisis del gasto que utiliza la clasificación por tipo de bienes. En el mismo sentido, destacar la importancia de algunos programas de gasto identificados con los *“bienes privados”* a fin de evitar una dicotomía tajante en relación a los beneficios de cada tipo.<sup>2</sup>

A pesar de que la discusión actual trasciende el sólo hecho de responder si el gasto rural es benéfico o no y se ha prestado mayor atención a su estructura, habría que mencionar que el gasto público como elemento de la demanda agregada tiene argumentos económicos sólidos detrás de su operación, mismos que pueden ser retomados para la parte que se destina al medio rural.

A partir de aquí es necesaria una puntualización sobre el tema: hablar de lo rural involucra más que el sector agrícola. La agricultura es la actividad más importante del medio rural como fuente de ocupación y, en otro sentido, porque es un sector que sólo es posible explotar localmente (no hay manera de trasladarla a otros espacios). Pero lo rural involucra, desde una perspectiva integral, la cultura, la riqueza natural, el cuidado del medioambiente, la salud, la educación, la historia, la infraestructura social y todos los aspectos no económicos del medio.

Demográficamente, lo rural se delimita por las localidades menores a 2,500 habitantes; alcanza un promedio de 25 millones de personas y de

---

<sup>2</sup> La explicación tiene que ver con la *población beneficiada* con cada tipo de bienes y con los *impactos* que éstos generan en los indicadores del desarrollo rural, en particular, el PIB, la pobreza y la desigualdad social. El efecto multiplicador de la inversión pública en *Bienes Públicos* (infraestructura, salud, educación) es mayor al de las transferencias monetarias en forma de apoyos compensatorios individuales, llamados *Bienes Privados*. Por tanto, al ser el presupuesto uno de los instrumentos que influye en el comportamiento de los indicadores rurales a través de los programas de gasto, se estudia la posibilidad de reajustar la estructura hasta ahora seguida a fin de reorientar los fondos hacia la provisión de *Bienes Públicos* (actualmente, más del cincuenta por ciento del gasto rural es para *bienes privados*). Gómez, L. (2006). *Análisis integral del gasto público rural*. México: FAO-SAGARPA.

196,328 localidades de un total de 199,369 (98%) existentes en el país.<sup>3</sup> Las necesidades de esa población son satisfechas por la agricultura, en su mayoría de pequeña escala en predios menores a 5 hectáreas y en un entorno de pobreza, de insuficiente infraestructura productiva y social, de elevados niveles de analfabetismo, bajos niveles de ingreso, deficientes servicios de salud, y depredación del medio ambiente consecuencia del sometimiento de la riqueza natural y de la frontera agrícola a la dinámica del capital global y la expansión de los mercados sin regulación alguna.<sup>4</sup>

Por tanto, al centrarse en la relación *desarrollo rural – gasto público*, el tema considera además de los programas presupuestarios destinados a lo agropecuario, todos aquellos vinculados con la pobreza, la salud, la educación, la alimentación, la infraestructura, el medio ambiente, el extensionismo, las condiciones laborales, la cultura, las aportaciones federales a los estados, entre otros muchos, que conforman el presupuesto rural.

Se parte de dos preguntas centrales a nivel de las teorías del Estado y de las finanzas públicas:

1. ¿Hay argumentos suficientes para hablar de un Estado eficaz en el cumplimiento de sus deberes en el sentido de Adam Smith,<sup>5</sup> y en la provisión de bienes técnicamente sociales en el sentido de Keynes?<sup>6</sup>
2. ¿De acuerdo a Richard Musgrave: el gasto público, el principal instrumento del Estado, está cumpliendo eficientemente, a nivel rural, con las funciones de promoción del crecimiento y redistribución del ingreso, en un entorno de estabilidad macroeconómica?<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2010). *XII Censo de Población y Vivienda*. México.

<sup>4</sup> El umbral de lo rural en México ha dado pie a estudios que evalúan la conveniencia de analizar lo rural bajo el umbral de los 2,500 habitantes ya que las características que social y productivamente definen a lo rural se extienden a localidades de mayor densidad poblacional. Es el caso de las que tienen hasta 15,000 habitantes donde la agricultura sigue siendo la actividad predominante (en producción y empleo) y donde la pobreza es también severa.

<sup>5</sup> Los deberes del Estado según Adam Smith son: 1) garantizar que las acciones de unos no injurien a los otros en su vida, propiedad y contrato; 2) promover las acciones tendientes a la riqueza y grandeza de la nación. Smith, A. (2002). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.

<sup>6</sup> Keynes se refería a los “bienes técnicamente sociales” al hablar de aquellos por cuya naturaleza sólo el Estado podía proporcionar y no los agentes privados. Como ejemplo, se cita la infraestructura básica: electricidad, drenaje, agua potable. Novelo, F. (1997). *Invitación a Keynes*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.

<sup>7</sup> Para Richard Musgrave, uno de los clásicos de las finanzas públicas, los tres deberes que tiene el Estado en cualquier economía, abarcan: 1) la promoción del crecimiento económico, mediante la inversión en obras públicas y los sectores productivos; 2) redistribución del ingreso, a través del gasto social incluyendo subsidios e impuestos; 3) estabilización macroeconómica, utilizando el gasto con fines

A nivel operativo de la política de desarrollo, de tres preguntas:

1. ¿Han sido eficaces las normas que respaldan el desarrollo rural?
2. ¿Qué obstáculos enfrenta su aplicación?
3. ¿Fue la LDRS de 2001 una innovación institucional que supusiera una transición veraz en la planeación del desarrollo y el nacimiento de un esquema de gasto público fundado en la coordinación y concurrencia de recursos, entidades y programas?

La hipótesis inicial apunta al distanciamiento entre la teoría, las normas, el desempeño real del gasto y los resultados de desarrollo.

El bajo crecimiento y la marginación del medio rural revelan mercados ineficientes y áreas poco atractivas para la inversión privada. La dispersión geográfica de las localidades rurales las deja en una situación desfavorable incluso para la inversión pública cuya imposibilidad de llegar a zonas montañosas y accidentadas limita, por ejemplo, la dotación de infraestructuras de piso básico para las viviendas (agua, drenaje, electricidad) y de transporte (carreteras, caminos). Por su parte, las características de población en niveles educativos y nutricionales (Para 2010, la tasa de analfabetismo de la población rural fue de 13.5%; la urbana fue de 3.7%) las deja en una situación desventajosa en el enfoque del capital humano que estipula que uno de los componentes del desarrollo es la formación de capacidades humanas a través de la educación, la salud y la nutrición.<sup>8</sup>

Los 25 millones de habitantes de las zonas rurales son en su mayoría un segmento de baja liquidez y capacidad de consumo si se considera que el 66.8% de ellos se encuentra en pobreza. Por tanto, quedan también en desventaja en la concepción de *agentes* de la visión neoclásica ortodoxa.<sup>9</sup> La población rural es demandante potencial de bienes suplidos por la vía de las transferencias monetarias del gobierno, los programas de apoyo a la alimentación como

---

contracíclicos en fases de recesión. Musgrave, R. (1973). Principios de determinación del presupuesto. En F. Domínguez, *Política fiscal en acción*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

<sup>8</sup> Se consideran *analfabetas*, las personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2010) *XII Censo de Población y Vivienda*. Op.Cit.

<sup>9</sup> *Agente*, dentro de esta visión, es todo individuo capaz de participar activamente en el mercado por medio del consumo, el intercambio y la inversión.



Oportunidades, la Cruzada contra el Hambre (CNCH) y la oferta de productos básicos a bajo precio, caso Diconsa.<sup>10</sup>

Además de considerar el tamaño poblacional, la importancia del desarrollo rural se enfoca en las consecuencias que la pobreza tiene sobre las capacidades individuales de las personas. Un individuo que satisface sus necesidades alimentarias y nutritivas por medio de un ingreso (monetario o en especie), es alguien con mayores posibilidades de autorrealización, con una mayor productividad, conciencia social y capacidad de participación política; un individuo pobre está limitado en todos estos aspectos.<sup>11</sup> El papel del gasto público en esta secuencia es fundamental puesto que para lograr un ingreso suficiente a las necesidades elementales, entra como subsidiario por medio de las transferencias en efectivo y programas diversos de empleo, salud, educación y alimentación.

En el sentido de Amartya Sen, los bienes disfrutables se vuelven *funcionamientos* para los individuos y facilitan el desarrollo de capacidades individuales aumentando las probabilidades de alcanzar la libertad de ser y hacer.

Ya que en su etimología lo rural está asociado a la *rusticidad*, es objeto de desarrollo. Se busca integrarlo a procesos de modernización productiva, integración social y participación política. Como parte de un proceso general de inducción al desarrollo, el progreso de las zonas rurales queda respaldado por la existencia de leyes que van desde la Constitución Política, hasta las normas secundarias que estipulan las acciones a seguir; el instrumento es la política pública.<sup>12</sup>

La normatividad que regula el ejercicio del gasto entra como guía del proceso definiendo las reglas a seguir y los jugadores participantes. Las normas ordenan y controlan la intervención del Estado y del resto de los actores dándoles como fin último la búsqueda del bienestar social. En específico, se

---

<sup>10</sup> Actualmente, Diconsa se compone de 25,468 tiendas en todo el país. Es una empresa estatal de participación mayoritaria (el gobierno posee más del 50% del capital social) que tiene como función principal hacer negociaciones para la adquisición de los principales productos básicos que los mexicanos de las zonas rurales consumen: maíz, arroz, frijol, azúcar, leche, café, harina de maíz, harina de trigo, sal de mesa, aceite, chocolate, chile, atún, sardina, galletas, pasta para sopa y abarrotes en general. Estos productos se ofrecen a bajo precio en las localidades rurales. Obtenido de <http://www.diconsa.gob.mx>

<sup>11</sup> El enfoque de Amartya Sen tiene sus raíces filosóficas en el liberalismo igualitario en el que todos los ciudadanos deben tener las mismas posibilidades de desarrollarse, habiten en zonas urbanas, o rurales. Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.

<sup>12</sup> El presupuesto público abarca gasto e ingreso del gobierno. En el presente trabajo sólo se estudia lo relativo al gasto y se utiliza como sinónimo de presupuesto a lo largo del texto.

alinean la Constitución Política, los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), las diversas leyes sociales y agrarias, con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en vigencia (LDRS).<sup>13</sup>

Asimismo, entran en acción todos los órganos públicos y civiles a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), compuesta por 17 secretarías de estado; y del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

El CMDRS se compone de 144 organismos, incluyendo 17 secretarías de la CIDRS, organizaciones rurales privadas, sociales, comités sistema producto, integrantes del Congreso de la Unión e instituciones de investigación, todos ellos, integrados en base al sentido democrático del desarrollo así determinado en la Constitución y la LDRS. Su tarea es trazar la política de desarrollo sustentada en los parámetros de la LDRS; es materializarla en programas y proyectos. Cumple parcialmente al considerar que junto con su nacimiento, se creó el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), el esquema presupuestario donde se concentran todas las partidas destinadas a lo rural. La misión del CMDRS es definir que programas públicos se integran en el PEC. En otras palabras, que *funcionamientos* públicos se facilitan a los habitantes rurales o que bienes provee el gasto público y de qué calidad.

Es importante mencionar que en México la creación de la LDRS, CMDRS y del PEC obedecieron a una razón superior. La tendencia de la visión mundial sobre la ruralidad y los medios para solucionar su problemática que propuso como nuevo objeto de desarrollo al *territorio rural* y no al sector agrícola, fue lo que se tradujo en el nacimiento de estas instituciones.<sup>14</sup>

El *enfoque territorial del desarrollo rural* asumió que la planeación del desarrollo fundado sobre la agricultura no era la más concordante con la diversidad del medio rural y las cambiantes condiciones del mercado mundial.

El *territorio rural* se concibió como el espacio donde se realizaba la producción agrícola pero en coexistencia con formas de vida no económicas dignas de incluirse en el desarrollo: la cultura, la historia, el ambiente, las

---

<sup>13</sup> En los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) lo rural ha quedado rodeado de objetivos productivos, sociales y medioambientales distantes de lo que indica el crecimiento del PIB agropecuario y los datos de pobreza de los últimos años.

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Banco Mundial. (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. FAO, Banco Mundial.

redes sociales; y en su sentido productivo, la interacción de agricultura con el sector industrial y de servicios, en cuyos eslabonamientos se miró el impulso de una dinámica virtuosa, que se trasladaría a la ampliación de las opciones de empleo e ingreso para el individuo rural, el principal activo de la funcionalidad del territorio.<sup>15</sup>

A diferencia del enfoque sectorial que establece normas y programas de gasto orientados a la agricultura, el territorial, al mismo tiempo que busca fortalecerla, impulsa el crecimiento de la industria y de los servicios motivando la conexión rural - urbano a través del intercambio. Se reconoce la cultura e historia local; se respeta y explota racionalmente el ambiente y se pone como beneficiario último a la población rural.

De esa manera el presupuesto rural se integró de diez vertientes, cada una, con múltiples programas que, cuando menos normativamente, captaron lo estipulado por la visión territorial del desarrollo.

1. Agraria,
2. Financiera
3. Laboral,
4. Administrativa,
5. Medio ambiente
6. Salud,
7. Educativa,
8. Social,
9. Infraestructura
10. Económica

Bajo esta revisión, se emprenden tres ejes temáticos generales:

---

<sup>15</sup> El *enfoque territorial del desarrollo rural* emerge con la LDRS de 2001. El sujeto de acción no es el sector agropecuario sino el *territorio rural*. A partir de esta visión, la delimitación y definición de territorio se ha vuelto un punto central; éste no necesariamente se identifica con lo geográfico, aunque lo rural en México está delimitado desde ese criterio y el demográfico. El concepto de territorio está construido multidisciplinariamente incluyendo los aspectos productivos, sociales, naturales, culturales, históricos, geográficos, biológicos, que caracterizan al medio rural y con los cuales se busca establecer una retroalimentación virtuosa que origine encadenamientos positivos entre todos los sectores y actividades. El campo es más que un espacio donde se realiza la producción agrícola; se busca el impulso de nuevas formas de vida rural a través de la incorporación de actividades de naturaleza no tradicional. Para el enfoque territorial, la población rural es el principal activo de su funcionalidad y reconoce al medio ambiente y la cultura local como elementos insustituibles y parte del desarrollo. En el sentido estrictamente productivo, implica la conexión entre agricultura, industria comercio, turismo y todas aquellas actividades presentes en lo rural. Su traducción presupuestaria es el diseño de un programa de desarrollo integral en el que la agricultura deja de ser la base en torno a la cual nacen los programas de gasto, aunque no se desconoce su importancia, en especial, para la población pobre.

El primero, el contexto nacional de bajo crecimiento y pobreza en el que la política de desarrollo rural se desenvuelve, principalmente, en lo que se refiere al efecto de las reformas relacionadas con el ajuste fiscal de los ochenta y noventa. El periodo de 1990-2013 que se analiza permite distinguir dos etapas. En un primer momento (1990-2000), los efectos del ajuste se tradujeron en un gasto rural contraído producto de la menor intervención gubernamental a nivel nacional y de la eliminación de empresas paraestatales relacionadas con lo agropecuario; en un segundo (2001-2013), resultado de la entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001 que inauguró el enfoque territorial, la tendencia empezó a ser creciente (en pesos corrientes y constantes).

El segundo tema, que pone énfasis en la tendencia ascendente del gasto a partir del 2001, subraya el contraste entre el aumento de los recursos y los resultados en indicadores productivos y sociales, básicamente crecimiento y pobreza rural. Es en el Capítulo II donde se inicia, al revisar el comportamiento de cuatro indicadores: 1) ingreso rural; 2) desigualdad y pobreza; 3) PIBA; 4) comercio agroalimentario. Desde una óptica más operativa en el Capítulo IV, se analiza la correspondencia entre objetivos, gasto ejercido y resultados de los programas *Oportunidades* y *Procampo*, los dos más importantes en cantidades de gasto y con carácter de subsidios públicos.

Frente el distanciamiento observado entre objetivos e indicadores del desarrollo, el tercer tema, es la revisión del PEC como instrumento de gasto a partir de los programas que lo integran. Se propone retomar los argumentos del Presupuesto Base Cero (PBC) de *¿por qué se gasta?* y si es la *mejor forma de hacerlo*, explotable en situaciones de gasto creciente pero sin evidencia de buenos resultados, y plenamente aplicable a la tendencia ascendente y logros del PEC. La propuesta es revisar los programas de gasto rural, siendo allí, en su diseño, donde se encuentran las fallas que mantienen a la población rural con más de la mitad en pobreza y al sector agrícola en una crisis permanente.

Por capítulos, la estructura aborda:

En el Capítulo I *“México: las funciones del presupuesto público en un contexto de bajo crecimiento y pobreza”*, los fundamentos teóricos para el análisis, tomando los aportes de Keynes, Richard Musgrave, Albert Hirschman y Adam Smith, cada uno con argumentos acerca de los deberes del Estado, las funciones correspondientes al presupuesto público -irrenunciables e

insustituibles-, los eslabonamientos fiscales derivados de la inversión pública, y la calidad del gasto como principio orientativo de los programas.

Igualmente, asumiendo que el PEC es parte de un modelo de presupuesto general implementado por el Gobierno Federal, se estudian los métodos presupuestarios en México. Se considera el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el PBC, sistemas de planeación y diseño del presupuesto público de cuyos criterios e inicial implementación, se extraen elementos para estudiar el gasto rural.

Se valoran los avances que el funcionamiento del PBR ha tenido en el PEC gracias a la introducción de la Metodología de Marco Lógico (MML) que, basada en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), obliga a los programas sujetos a reglas de operación a someterse a evaluaciones periódicas con indicadores que faciliten la medición de sus impactos. Respecto al PBC, se utilizan sus argumentos centrales en relación a *por qué se gasta y cuál es la mejor manera de hacerlo*, cuestionamientos que aplican para un gasto rural creciente con débiles resultados de desarrollo. Se plantea, además, un escenario hipotético de aplicación del PBC al gasto rural, incluyendo la secuencia requerida, los posibles obstáculos y el escenario resultante.

En el Capítulo II *“Condiciones del medio rural”* se hace un diagnóstico global de las zonas rurales incorporando tamaño poblacional, pobreza, rezago educativo, niveles de ingreso, servicios de salud y medio ambiente. A nivel de indicadores sociales y económicos se revisan las fuentes de ingreso, la desigualdad social, la pobreza, el PIB agroalimentario y el comercio agroalimentario.

En el Capítulo III *“El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Contrastes entre la normatividad y la efectividad, entre cantidades de gasto público y condiciones del medio rural”* se inicia el análisis del desarrollo rural empezando por la normatividad que lo respalda. En primer lugar, se examina la LDRS en diferentes vertientes: como institución que determina las reglas del juego en el proceso de desarrollo, sus postulados en cuanto a planeación y coordinación de la política, los avances en la implementación del enfoque territorial del desarrollo durante su vigencia y, haciendo uso de la teoría institucionalista de Douglass North, los contrastes entre su contenido conceptual y lo alcanzado en la esfera práctica.<sup>16</sup> Enseguida,

---

<sup>16</sup> North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

se da a conocer la trayectoria del gasto público rural en el periodo 1990-2013 a través del ejercicio del PEC, el instrumento de la LDRS que concentra todos los programas de presupuesto. La última sección del capítulo, se encarga de evaluar el papel del PEC en la coordinación y concurrencia de la política de gasto.

Finalmente, en el Capítulo IV *¿Qué debe buscar el gasto rural?* Se propone la revisión a fondo de los programas que integran el PEC partiendo de la discordancia entre la multiplicidad de ellos, los montos de financiamiento y lo realmente logrado. Se argumenta que los fines primordiales del PEC son la *eficiencia* y la *equidad* pero puede haber contradicciones entre ellos a escala operativa de los programas que fomentan una y otra área. En ese sentido, se toman los casos de Oportunidades (ligado a la equidad) y de Procampo (ligado a la eficiencia) para explorar si su operación cumple cabalmente con la naturaleza de la vertiente del PEC en la que quedaron insertos; se hace además una revisión puntual para cada uno en cantidades de presupuesto, cobertura y resultados en el periodo de estudio.

En el mismo capítulo, se propone la revisión de la estructura del PEC en base a la clasificación del gasto por tipo de bienes: *públicos* y *privados*. Gracias a las características de *no exclusión* y *no rivalidad* de los públicos, los *spillovers*, los multiplicadores que detonan, pero también a las recomendaciones que el Banco Mundial y la FAO han emitido, es posible concluir que el PEC debe priorizarlos más que a los privados.

En alusión a la hipótesis inicial, se han encontrado dos elementos principales a lo largo de la investigación:

1. Que existe un alejamiento entre lo planteado por la teoría en cuanto a las funciones del presupuesto -promoción del crecimiento y la equidad en la redistribución del ingreso-, y el desempeño del gasto.
2. Que las normas sobreviven en la esfera conceptual con grandes obstáculos para materializarse.

En general, el medio rural permanece en el atraso y el funcionamiento del CMDRS, el medio de coordinación de la política de desarrollo de la LDRS, no da pruebas de capacidad. Se ha llegado a concluir que su función se reduce a la de instancia tramitológica para las solicitudes de gasto de las distintas

organizaciones que lo integran, pero sin efectos sobre la coordinación de políticas y programas.<sup>17</sup>

También, se corrobora que existe una disociación entre el gasto público y el desarrollo rural en dos aspectos.

En primer lugar, entre el aparato teórico que sustenta las funciones del presupuesto público y que le confieren la responsabilidad de promover el crecimiento, redistribuir el ingreso y estabilizar la economía mediante el déficit y el superávit fiscal; y la política presupuestaria rural de los últimos años. Ésta evoluciona fundada en un diseño inercial de gastar que nunca cuestiona los resultados de las políticas y programas, que no es contracíclica y, por el contrario, que obra rutinariamente siguiendo solicitudes incrementales de recursos.<sup>18</sup>

En segundo lugar, entre la normatividad subyacente al desarrollo rural empezando por los PND, las distintas leyes agrarias y, de manera particular de la LDRS de 2001; y los indicadores de desarrollo. Para este último punto, la riqueza analítica de la teoría de las instituciones en lo correspondiente a North es esencial y plenamente aplicable a la normatividad rural ya que ofrece una explicación al distanciamiento entre la existencia de instituciones y su éxito real, la conducta de los jugadores ante los arreglos institucionales (leyes y normas), el papel de las instituciones informales que moldean costumbres y hábitos con frecuencia opuestos a la normatividad formal, y lo que ello representa para la introducción de cambios o innovaciones normativas que buscan impactar el desarrollo.<sup>19</sup>

El recorrido del tema lleva a la propuesta de iniciar una revisión rigurosa de los programas que operan tras la política de gasto público rural en el PEC; ello, basado en que, operativamente el desarrollo se traduce en programas que atienden a personas, grupos y sectores específicos del universo rural que terminan siendo los afectados directos de la forma de gastar.

En la propuesta no se omiten los programas que de acuerdo a las evaluaciones, incentivan la inequidad social en un medio con una arraigada desigualdad; asimismo, aquellos que se han introducido en el PEC sin firme

---

<sup>17</sup> Torres, G. (2008). La Ley Desarrollo Rural Sustentable y el campo mexicano. *Geografía Agrícola* (40), 55-72.

<sup>18</sup> Los incrementos anuales del presupuesto vienen, por la incorporación de nuevos proyectos o componentes sin un análisis a fondo costo-beneficio; por el incremento de la cobertura de los programas sin valorar impactos reales; y por el ajuste presupuestal en relación a la inflación anual.

<sup>19</sup> North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op.Cit.

justificación (subsidios en especial), los que atienden problemas duplicando funciones con otros y los que contravienen la sustentabilidad al incentivar la sobreexplotación ambiental (agua, energía, riqueza forestal) o son contrarios a otros objetivos del desarrollo.

Por ejemplo, en el estudio 2015 de la OCDE sobre México, se reconoce que aunque el nivel total de apoyo al productor en el país es bajo, está muy sesgado hacia los insumos y la producción, y tiende a ser regresivo. Se recomienda pasar de los subsidios a los insumos y a la producción a los subsidios de fomento productivo. Asimismo, eliminar los subsidios para la extracción de agua y combustibles, y evaluar, como una alternativa, la conveniencia de apoyar el ingreso rural de manera directa.<sup>20</sup>

En contraparte, la priorización de programas que han probado eficacia social y productiva en base a las evaluaciones son los que se sugiere incentivar y mantener. La utilidad del PBC para cuestionar la forma de diseñar y ejercer el gasto es uno de los pilares, así como, la clasificación del gasto por tipo de bienes, (públicos y privados), para reforzar lo ya sugerido en relación a favorecer los *bienes públicos* sobre los *privados*.

---

<sup>20</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Estudios económicos de la OCDE México. Visión general*. México.



## CAPITULO I. MÉXICO: LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE BAJO CRECIMIENTO Y POBREZA

### I.1 *Fundamentos*

Los aportes de Keynes, Albert Hirschman, Richard Musgrave y el propio Adam Smith robustecen la idea de participación del Estado en la economía. Desde diferentes ángulos y contextos sus propuestas apuntan a las funciones que el presupuesto público debe cumplir en el esquema de mercado.

El trasfondo, en términos de Musgrave, tiene que ver con los vacíos que el mercado no puede resolver. El mercado supone grados variables de ineficiencia en la asignación de recursos, ineficiencias que surgen paralelamente en la satisfacción de necesidades privadas (monopolio, externalidades negativas, bienes públicos). Según la gravedad de las ineficiencias, es deseable y factible una actividad correctiva por parte del Estado.<sup>21</sup> Tanto Keynes como Hirschman y Musgrave comparten la devoción hacia el mercado como mejor medio de asignación de recursos, pero reconocen que su funcionamiento no es óptimo en el sentido de generar bienestar permanente y para todos.

En el caso de Adam Smith el concepto de *fallas de mercado* no se encuentra en su obra, pero su visión en cuanto a la competencia se aleja del estereotipo ortodoxo de la escuela neoclásica y es más concordante con la teoría institucional al reconocer que el egoísmo como conducta humana intrínseca y base de la libertad individual, tiende a contraponer las acciones de los individuos. En consecuencia, la estructura económica precisa de una autoridad mediadora que:

1) Garantice que las acciones de unos no injurien a los otros en su vida, propiedad y contrato;

---

<sup>21</sup> Teóricamente, las funciones del presupuesto fueron delimitadas, por Richard Musgrave. Su clasificación incluye tres funciones: la asignación de recursos, la redistribución del ingreso y la estabilización macroeconómica. La *asignación* cubre las necesidades sociales a través de la captación de impuestos y su posterior inversión en bienes y servicios públicos que son suministrados libres de carga directa al consumidor. Se relaciona con el gasto público en los sectores económicos y con las modificaciones que provocará en la utilización de los factores productivos (tierra, trabajo y capital). La *redistribución* realiza ajustes en la distribución del ingreso determinada por el mercado, a través del aumento en el ingreso de algunos vía transferencias y de la reducción del ingreso de otros vía impuestos. La *estabilización* hace necesario elevar el nivel de demanda por medio del déficit en condiciones de crisis (políticas de gasto contracíclicas) y reducir la demanda por medio del superávit en condiciones de auge; en la práctica, esta función debería lograrse sin contradecir a las otras dos: la satisfacción de necesidades sociales y la aplicación de ajustes distributivos. Las funciones del presupuesto fomentan la eficiencia, la equidad y el crecimiento con estabilidad a largo plazo. Musgrave, R. (1973). Principios de determinación del presupuesto. En F. Domínguez, *Política fiscal en acción*. Op.Cit.

2) Promueva las acciones tendientes a la riqueza y grandeza de la nación.<sup>22</sup>

En su definición de *estructura económica* deja ver la necesidad de la mediación de *instituciones* para posibilitar la convivencia social en ese producto histórico no intencionado, resultado de las acciones humanas que buscan satisfacer sus necesidades.

En cuanto a Musgrave, las tres funciones del presupuesto público que actúan frente a las ineficiencias del mercado son:

- 1) La promoción económica;
- 2) La redistribución del ingreso;
- 3) La estabilización macroeconómica.

Por estas vías el presupuesto cumple sus tareas fundamentales: promoción de la actividad económica mediante la inversión en los diferentes sectores productivos; realización de ajustes en la distribución del ingreso instrumentando diversidad de programas sociales (e impuestos), y estabilización económica a través de políticas deficitarias o contractivas en fases de crisis y auge.

El tema de la *cantidad* de gasto está incluido en el debate sobre el rol del presupuesto. El planteamiento de Musgrave, aunque sobrelleva un reconocimiento a la magnitud de los problemas sociales por resolver, le da un peso significativo a la *calidad* del gasto más que a la cantidad, misma que tiene que ver con el *logro* de los objetivos sociales y con la fuente de *financiamiento* del mismo. El mayor problema consiste en cómo manejar la política fiscal de forma que sus objetivos, incluyendo los aspectos de promoción del crecimiento, distribución y estabilización sean satisfechos simultáneamente. La política presupuestaria es una tarea que difícilmente puede llevar a soluciones perfectas; no obstante, ello no significa que tengan que sacrificarse objetivos de crecimiento y bienestar deliberadamente para satisfacer criterios monetarios de rigidez fiscal. Por la naturaleza del presupuesto como un problema de asignación, el peligro de la ineficiencia puede darse tanto con gastos insuficientes como con gastos excesivos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Smith, A. (2002). *La riqueza de las naciones*. Op.Cit.

<sup>23</sup> Musgrave, R. (1973). Principios de determinación del presupuesto. En F. Domínguez, *Política fiscal en acción*. Op.Cit.

En un planteamiento que refuerza la idea de Musgrave en cuanto a la promoción del crecimiento como función del presupuesto, pero desde el ángulo más global, como función del Estado, Smith identifica en las acciones tendientes a promover la riqueza de la nación: el deber del Soberano de edificar y mantener obras e instituciones públicas que jamás será el interés de ningún individuo edificar (puesto que el beneficio no podría reponer el coste) pero que son necesarias para ampliar el propio mercado.<sup>24</sup>

Dos aspectos adicionales destacables de Smith en relación al mercado y las funciones del Estado son, en primer lugar, la definición de economía política vista como una rama de Estado, lo que supone el establecimiento de objetivos orientados a la generación de riqueza de una nación y que, desde la política pública actual, sólo es posible con una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado. En segundo, la naturaleza de una de las tareas que corresponden a la economía política, y por consecuencia, al Estado, relacionada con el logro de un ingreso o una subsistencia abundantes para el pueblo; en otras palabras y en el marco del mercado que Smith defiende, que el pueblo pueda conseguir ese ingreso por sí mismo pero con la mediación del Estado.<sup>25</sup> No que el Estado cree un esquema de planificación centralizada sino que cumpla con su deber de facilitar la participación libre de los individuos en el mercado proveyendo las condiciones para la obtención de un ingreso que satisfaga sus necesidades, a la vez que contribuye a extender el mercado por medio del consumo.

El pensamiento de Smith no tiene un matiz radicalizado acerca del mercado aunque lo defiende como el sistema que mejor se adapta a la naturaleza humana egoísta. Sin embargo, la implicación de su esquema de armonía social universal donde el egoísmo individual contribuye al bienestar general ha resultado en la constitución de un radicalismo económico que justifica toda clase de vicios en las esferas pública y privada. La obra de Smith tuvo un *efecto no intencionado* que la escuela neoclásica ortodoxa ha explotado

---

<sup>24</sup> Smith rechazó la visión estatista para proponer un pensamiento social basado en la idea de libertad natural. No es el gobernante el que puede convertir los vicios privados en virtudes públicas; es el mercado, el más perfecto sistema de libertad natural; el gobernante debe rescindir de toda intervención que no sea para facilitar su ampliación y desenvolvimiento más libre. Smith, A. (2002). *La riqueza de las naciones*. Op.Cit.

<sup>25</sup> “La economía política, considerada como una rama de la ciencia del hombre de estado o legislador, se plantea dos objetivos distintos: en primer lugar, conseguir un ingreso o una subsistencia abundantes para el pueblo, o más precisamente que el pueblo pueda conseguir ese ingreso o esa subsistencia por sí mismo; y en segundo lugar, proporcionar al estado o comunidad un ingreso suficiente para pagar los servicios públicos.” Ibid., p. 540.

al exaltar en extremo el interés individual y el egoísmo como bases para el funcionamiento de la economía real.<sup>26</sup>

Precisamente, la diferencia entre Keynes y la escuela clásica estuvo en distinguir el comportamiento de individuos aislados y egoístas, del de instituciones colectivas, entre las que sobresale el Estado. Keynes hizo una aportación fundamental para la política presupuestaria, al asignar al Estado una agenda centrada en la provisión de *bienes técnicamente sociales* en referencia a aquellos que sólo el Estado puede proporcionar.<sup>27</sup> En su teoría el impacto de la inversión pública en el crecimiento encontró un respaldo consistente; tanto, que en los años cuarenta se dio paso a una etapa de planeación económica con una fuerte presencia del Estado.<sup>28</sup>

Respecto a la igualdad social, Keynes siempre la miró como un elemento de la estabilización macroeconómica, como un medio para facilitar la liquidez y

---

<sup>26</sup> En su estudio de las relaciones humanas, Smith distingue los efectos intencionados de los no intencionados de una acción. Los efectos intencionados hacen parte de la acción misma. Los *efectos no intencionados* la rebasan porque el actor no los puede prever ni considerar. Es el segundo caso el que podría aplicarse al planteamiento de Smith y sus implicaciones en la evolución de la teoría económica. En ese sentido, uno de los fundamentos de la economía neoclásica es el “*individualismo metodológico*” referido a la existencia de individuos como “*agentes económicos*” que maximizan utilidad o beneficios en una economía que oscila alrededor de un punto de equilibrio general. Se asume que estos agentes toman decisiones en base a la información perfecta que el mercado brinda, lo cual se aleja de la realidad conocida.

Para James Tobin la Nueva Macroeconomía Clásica (NMC) explica el mundo económico en términos diferentes de la síntesis neoclásica keynesiana e incluso del monetarismo. Éste último, estaba de acuerdo con los keynesianos en que la política discrecional podía funcionar, en principio, pero expresaba su desacuerdo en cuanto a su necesidad práctica y deseabilidad. La nueva escuela niega el desequilibrio y también que las políticas puedan ayudar a acelerar los procesos naturales de estabilización.

*“En cualquier caso, los teóricos clásicos contemporáneos son más intrépidos que sus predecesores al suponer que el mundo económico puede describirse en términos de mercados competitivos de ofertas y demandas, derivadas de la maximización de la utilidad y los beneficios, que se vacían continuamente. Esta ola de confianza no se basa, hasta donde yo puedo conocer, en nueva evidencia empírica del supuesto. Se basa más bien en la sensación de que este modelo es la única alternativa posible (...) los teóricos más viejos, incluso Pigou, fueron más prudentes. Aun cuando creyeran que existían fuertes tendencias hacia el equilibrio walrasiano, no esperaban que los mercados se vaciasen simultáneamente en cada momento del tiempo”*

Tobin, J. (1980). *Acumulación de activos y actividad económica*. Madrid: Alianza Universidad.

<sup>27</sup> Keynes menciona:

*“La agenda del Estado más importante no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados ya están desarrollando, sino a aquellas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace. Lo importante para el Gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto.”*

Parte de esta cita se recoge del Informe sobre el desarrollo mundial, del Banco Mundial, julio de 1991, p.150. Citado por: Novelo, F. (1997). *Invitación a Keynes*. Op.Cit.

<sup>28</sup> En su Teoría General, Keynes decía que “*los principales problemas de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad de procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos*”

Keynes, J. (2000). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.

motivar el consumo pero no como un ideal socialista; Keynes tenía como base filosófica el individualismo y era un decidido partidario del mercado.<sup>29</sup> En estos puntos, la propuesta de Keynes encaja con las funciones de promoción económica y redistribución del ingreso, determinadas por Musgrave: las operaciones presupuestarias tienen impacto sobre la demanda agregada, y los cambios en el nivel de demanda agregada afectan los niveles de empleo y de precios. El presupuesto afecta el comportamiento macroeconómico y es, a su vez, un instrumento que manejado deliberadamente influye en las tasas de crecimiento.<sup>30</sup>

Por su parte, Hirschman refuerza la idea de Musgrave en cuanto a la capacidad del presupuesto de influir el crecimiento. El aporte para el tema se centra en la inducción que las actividades del Estado pueden lograr mediante el gasto público, llamados *eslabonamientos fiscales*.<sup>31</sup> La crítica de Hirschman hacia la economía convencional del desarrollo refuta el principio de asignación óptima de factores escasos; el desarrollo no depende tanto de saber encontrar combinaciones óptimas de recursos y factores productivos dados, sino de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos y diseminados o mal utilizados. De esa manera los eslabonamientos fiscales resultado de las decisiones públicas de inversión no siempre tienen que partir de nuevas inversiones y es viable que extiendan o mejoren las ya existentes. Con nuevas inversiones o con la extensión de otras, la inversión pública influye en la asignación de recursos y la redistribución del ingreso.

La conclusión primaria sobre los aportes de Smith, Keynes, Hirschman y Musgrave es que el mercado precisa de la participación del Estado en las tareas de crecimiento y redistribución, mismas que ha demostrado no impulsar de

---

<sup>29</sup> Skidelski, R. (1998). *Keynes*. Madrid: Economía Alianza Editorial.

<sup>30</sup> En palabras del propio Musgrave:

*“Las operaciones presupuestarias afectan el nivel de demanda agregada, y los cambios en el nivel de demanda agregada afectan a los niveles de empleo y de precios. Nos guste o no, el presupuesto, por tanto, tiene repercusiones importantes en el comportamiento macroeconómico de la economía y, a su vez, se convierte en un instrumento importante para afectar a dicho comportamiento. Además, la política presupuestaria afecta la división de la producción total entre consumo y formación de capital y, por tanto, a la tasa de crecimiento económico.”*

Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid: Mc. Graw-Hill.

<sup>31</sup> Para Hirschman un eslabonamiento es una secuencia característica, más o menos imperativa de decisiones de inversión que ocurren en el curso de la industrialización y del desarrollo de un país, y que puede aplicarse a la inversión pública. Los *eslabonamientos hacia atrás* consisten en los efectos de la producción secundaria (industria) sobre la primaria; *el eslabonamiento hacia delante* se produce cuando un bien de demanda final se utiliza como insumo en una línea de producción diferente y actúa como estimulante para el establecimiento de otras líneas que también pueden utilizar el bien de demanda final como insumo. Hirschman, A. (1989). *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros enfoques recientes*. México: Fondo de Cultura Económica.

forma autónoma. En el caso de Smith, el mercado es superior a cualquier otro sistema pero no sin la participación del estado; en Keynes, de igual manera, pero con un Estado mucho más activo regulando la política fiscal y monetaria; en Hirschman, el Estado es un agente capaz de generar eslabonamientos productivos; en Musgrave, el instrumento del Estado para propósitos de desarrollo es el presupuesto público.

En dirección al gasto público rural, objeto de estudio del presente tema, la conclusión gira alrededor de la coparticipación de mercado y Estado en la provisión de bienes. En lo que corresponde al Estado, *bienes públicos*: aquellos que el mercado es incapaz de producir porque no hay correspondencia entre los costes y la recuperación de la inversión (no hay interés de producirlos por los particulares), ya que son bienes cuya imposibilidad de fijar un precio es consecuencia de la satisfacción colectiva y no individual de las necesidades. El rasgo de los bienes públicos es la incapacidad de determinar los cuadros de consumo individual y de preferencia de los individuos; por lo que, no tienen un precio por consumidor particular (indivisibilidad) para entrar en el mercado.

Los bienes públicos en el análisis del gasto rural remarcan las funciones del presupuesto y, desde una visión más amplia, del Estado. En el medio rural mexicano el mercado es ineficiente en cuanto a la dotación de ingresos abundantes para una población dedicada mayoritariamente a la agricultura de autoconsumo, desigual, pobre y dispersa. El gasto público entra para proveer los bienes que no es del interés privado producir en un escenario de limitada capacidad de consumo e intercambio (básicamente expresado en la dispersión geográfica, la pobreza y la carencia de infraestructura), gracias a un conjunto de programas productivos, sociales, individuales y colectivos contenidos en el presupuesto (infraestructura carretera, de caminos, puentes, electrificación, agua potable, drenaje, salud, educación, apoyos a adultos mayores, fomento al empleo, programas de alimentación y nutrición, etc.).<sup>32</sup>

Los anteriores elementos económicos al estudiar el presupuesto público se conjugan con la *naturaleza política* del mismo.

---

<sup>32</sup> La utilidad del enfoque de *bienes públicos* para analizar el gasto destinado a lo rural y la provisión de satisfactores que representa, tiene, sin embargo, que moldearse para lograr el objetivo de estudiar la estructura y orientación de ese gasto. La definición teórica queda intacta, pero su aplicación precisa de una derivación que incluya en el mismo concepto general de bienes públicos demarcado por la teoría, *bienes públicos* y *bienes privados* en base a los destinatarios de los programas. Así, los *bienes públicos* se componen de programas dirigidos a la población rural en general (no hay exclusión ni rivalidad); los *bienes privados* se componen de programas focalizados a individuos (hay exclusión y rivalidad). Es un método propuesto por la FAO y el Banco Mundial que permite conocer el tipo de bienes provistos a la población rural en función de la población beneficiada, y la naturaleza de esos bienes, productiva o social.

El presupuesto tiene una naturaleza política porque es la herramienta del Estado para responder a las necesidades ciudadanas. El soporte moral del presupuesto radica en que es una norma que administra y regula lo relativo a los recursos públicos, en un ambiente de fluida interacción social: participan partidos políticos, organizaciones de diversa índole, niveles de gobierno, secretarías de estado y comisiones de la cámara de representantes.

La *orientación política original* del presupuesto tiene que ver con la administración de los asuntos ciudadanos buscando el bien común; se aleja de la noción comúnmente aceptada de luchas de poder, corrupción, negociación de intereses y uso clientelar de los programas.

Políticamente, el presupuesto es una *agenda institucional* porque reúne los problemas competencia de la autoridad pública.<sup>33</sup> El proceso de agendar se convierte en un espacio para la libre participación del Estado y otros agentes y se caracteriza por la predominancia de la discusión y el debate en su sentido más puro. Supone la inclusión de problemas objeto de *controversias públicas*; en otras palabras, el grado de consenso o conflicto que suscita la inclusión de un problema social, los mecanismos para la solución y los entes involucrados. El sentido ideal de esta noción es un presupuesto donde por encima de la técnica (que no deja de ser importante) y los conflictos de poder se prioriza la solución a los problemas sociales con el máximo objetivo de que el presupuesto cumpla con sus fines.

El presupuesto no ha sido delineado como una plataforma de intenciones, a pesar de que tiene algo de eso. Su naturaleza política lo hace un medio para la realización de los fines humanos irreductibles únicamente al manejo técnico. Hablando de su acción colectiva, el presupuesto como herramienta pública da a la sociedad la oportunidad de definir conjuntamente las soluciones a los problemas sociales.

El gobierno como poder supremo que rige al Estado y conjunto de órganos encargados de conducir a la comunidad al logro de sus fines esenciales, obtiene su legitimidad por el cumplimiento de la justicia social.<sup>34</sup> Las actividades públicas producen una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares al Estado, y de éste a la colectividad originándose cambios en la producción y la distribución de la riqueza, por lo

---

<sup>33</sup> Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.

<sup>34</sup> Serrano, J. A. (2001). *La naturaleza de las políticas públicas*. Santiago: Universidad Pontificia de Chile.

que la máxima ventaja consiste en que este proceso se traduzca en el mayor beneficio posible para la sociedad.

En lo práctico, la neutralidad del Estado en la conformación del presupuesto es importante si se consideran los agentes que intervienen, sus intereses e ideologías. Naturalmente, en los sistemas democráticos de gobierno, el principio de la *voluntad popular* hace que la injerencia de partidos, dependencias públicas y otros entes privados y civiles, participen en la configuración del presupuesto. En un entorno de contracción excesiva del gasto sus funciones se ven limitadas y afectadas en mayor grado si existe un mal diseño de los programas, además del desvío de sus objetivos con prácticas de corrupción y discrecionalidad.

La empatía es un valor de la conducta humana, pero en el mundo real, la experiencia dice que los grupos que han conquistado grados de poder son los que definen el tipo de políticas y programas a ejecutar a veces muy alejados de la problemática social y del verdadero esfuerzo por resolverla. El Estado así, se vuelve estrecho en cuanto a representar al universo poblacional a pesar de ser uno de los principios de la civilización, de los fundamentos constitutivos del Estado y de los cimientos del presupuesto.<sup>35</sup>

La señal más cercana al actuar del Estado y de la eficacia del presupuesto es el patrón de desarrollo. Si es equitativo, es concordante con los principios de la constitución del Estado, si no lo es, es contradictorio; el patrón de desarrollo de un país es el marco de referencia desde el cual se evalúa el cumplimiento de los objetivos colectivos del Estado. Desde una visión más operativa, la eficiencia del gasto público se mide por el uso de los recursos públicos para los fines propuestos y por el control de las tareas de cada departamento o institución pública subordinadas a los planes y políticas de desarrollo.

Las funciones del presupuesto que promueven el crecimiento y cumplen con la redistribución del ingreso y la riqueza, operan con mayor o menor intensidad en función del régimen político y económico que siga cada país, de

---

<sup>35</sup>Al respecto, el libro de Foxley plantea que la distribución del ingreso en los países subdesarrollados, está en función de las fuerzas económicas y políticas que respaldan la acción del Estado. El estado no es neutro en el sentido completo de la palabra y cumple sus funciones en base a la presión de los grupos de interés. Bajo este supuesto, la población menos representada en el Estado es la más pobre; la rural es la más vulnerable ante esta situación. Foxley, A., Aninat, E., & Arellano, J. P. (1980). *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.



los lineamientos en cuanto al tipo de programas a ejercer y de la heterogeneidad propia de los problemas sociales; pero son irremplazables.

La disposición entra vigorosa a un mundo rural con años de rezago tecnológico, social y productivo, donde la complejidad, multiplicidad y variedad, confronta a lo homogéneo.

Seguir patrones universales de desarrollo o modelos teóricos sin tomar en cuenta el entorno es, en palabras de Hirschman, producto del complejo del fracaso o la *fracasomanía* que incapacita a las naciones para moldear y aprender de su propia experiencia.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> El complejo de la *fracasomanía* que Hirschman percibió en los países latinoamericanos al observar que acostumbraban a hacer condenaciones generales de su propia realidad, los volvió incapaces de aprender de su experiencia y de construir soluciones desde ella misma. Esa debilidad la aprovecharon los “*economistas visitantes*” que tenían el hábito de dar en forma perentoria consejos y recetas apelando a principios y remedios universalmente válidos después de un reconocimiento mínimo del paciente. La moraleja de Hirschman es que los modelos de desarrollo homogéneos no pueden imponerse a países diferentes, con poblaciones, culturas y riqueza diferentes. Hirschman, A. (1989). *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros enfoques recientes*. Op.Cit.

## I.2 *El contexto económico nacional, 1980-2013*

Derivado del ajuste fiscal iniciado en México a partir de los ochenta el gasto público se redujo afectando las prioridades presupuestarias al anteponer a la promoción del crecimiento y la redistribución del ingreso, la estabilización macroeconómica (baja inflación, tipo de cambio estable).

Si bien después de la crisis de 1982 el bajo crecimiento tuvo otros determinantes como el desequilibrio externo resultado del incremento de la deuda externa y el pago de intereses (que representó 8% del PIB entre 1983-1989), así como, la devaluación del peso frente al dólar en un 82% que propició la fuga de 2,400 millones de dólares en el último trimestre de 1982, el paso de una economía con una fuerte presencia del Estado, a otra, con una limitación del mismo y sin una transición planificada, se reflejó en el menor ritmo de crecimiento. En la medida en que la política fiscal de austeridad acompañó de manera permanente, definitiva y estricta a las reformas estructurales, la inversión quedó subordinada a metas superiores de equilibrio presupuestal.<sup>37</sup>

La interpretación de un gasto centrado en la estabilidad de precios es el distanciamiento del Estado de su fin primordial que es el de la procuración del bienestar. El caso mexicano es un ejemplo de rápida transición de una economía con gasto público elevado a otra con contracción excesiva y de escasa eficiencia administrativa y operacional. La reducción del gasto y la privatización de empresas públicas, de manera veloz, se convirtió en un proceso de transferencia de capital público al privado, desventajoso para las funciones redistributivas del presupuesto y pasivo en la reducción de la desigualdad.<sup>38</sup>

La participación del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario (SPP) en el PIB pasó de 20.8 a 13.3% entre 1982 y 1989; en 2012 se recuperó a 18.7%. La reducción es más apreciable en el gasto de capital concerniente al acrecentamiento y preservación de los activos físicos y a la inversión en infraestructura: en 1982 participaba con 7.4% del PIB y en el 2012, treinta años después, con 4.4%. No es el caso del gasto corriente que también se redujo pero que en el año 2012 tuvo una participación mayor a la que tenía en 1982 (Gráfica 1).

---

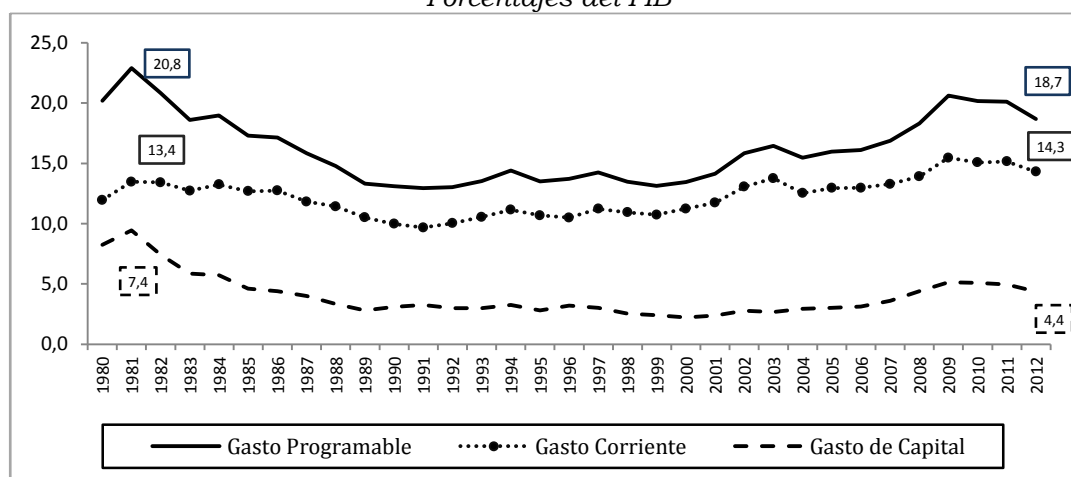
<sup>37</sup> En un ensayo sobre los efectos de las reformas económicas en la inversión, Jorge Mattar analiza a la intervención pública como una condición necesaria en el proceso de formación de capital en los sectores de infraestructuras y cuyos multiplicadores son determinantes para el crecimiento. Jorge Mattar, *inversión y crecimiento durante las reformas económicas*, en: Clavijo, Fernando. (1999). *Reformas económicas en México 1982-1999*. México: El Trimestre Económico.

<sup>38</sup> Para mayor detalle sobre la evolución de la desigualdad bajo el capitalismo, ver: Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

Muy lejos de la división que se ha hecho del gasto público al otorgarle mayores ventajas al gasto de capital que al corriente, es conveniente mencionar que el gasto corriente incluye partidas sustanciales para el desarrollo, entre las cuales, se pueden citar las aportaciones a la seguridad social, provisiones y aportaciones a los sistemas de educación básica, normal y tecnológica (Programas de Becas), provisiones salariales, apoyos a los adultos mayores, etc.).<sup>39</sup>

**Gráfica 1**

*Gasto programable del Sector Público Presupuestario en clasificación económica<sup>40</sup>  
Porcentajes del PIB*



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP).

Tomando la clasificación funcional del gasto en el escenario de ajustes, la recomposición del gasto social y de desarrollo económico quedó de la siguiente manera.

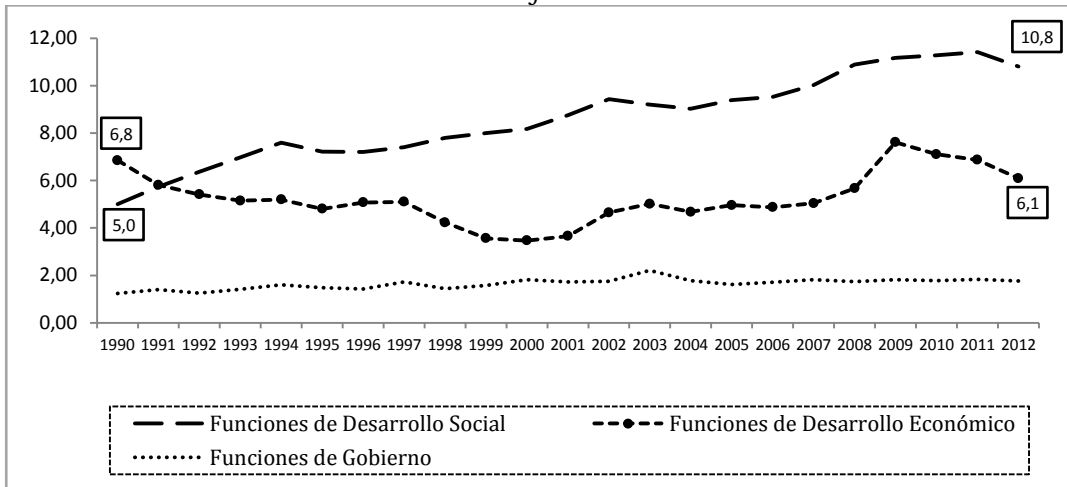
De 1990 a 2012 el Gasto en Desarrollo Social como porcentaje del PIB pasó de 5.0 a 10.8%; y su participación en el gasto total de 38.2 a 57.9%. El gasto en Desarrollo Económico, por el contrario, se redujo de 6.8 a 6.1% como porcentaje del PIB; y de 52.4 a 32.6% como porcentaje del gasto total (Gráficas 2 y 3).

<sup>39</sup> La definición de *gasto corriente* hace referencia a las erogaciones que realiza el sector público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2006). *El ingreso y gasto público en México*. México.

<sup>40</sup> La *clasificación económica* permite identificar cada renglón del gasto público según su naturaleza económica, en corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción de una economía. Ibid. p. 410.

**Gráfica 2**

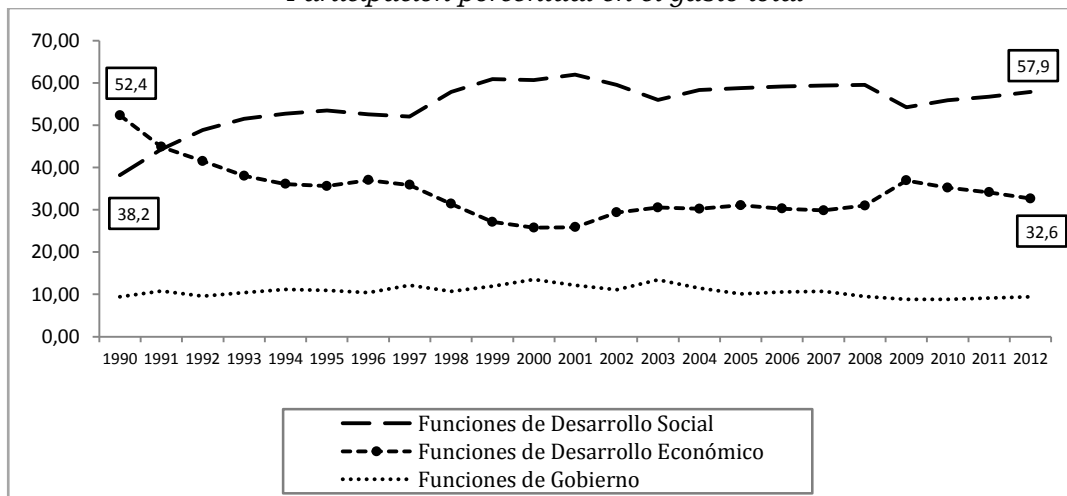
*Gasto Programable del Sector Público Presupuestario clasificación funcional<sup>41</sup>  
Porcentajes del PIB*



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP).

**Gráfica 3**

*Gasto Programable del Sector Público Presupuestario en clasificación funcional  
Participación porcentual en el gasto total*



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP).

A simple vista, lo que pareciera un incremento sustancial en los fondos destinados al desarrollo social, no es más que una restructuración de las funciones públicas en base a un gasto total disminuido. En efecto, el gasto social incrementó su participación en el gasto total, entre otras razones, por su papel de paliativo de los efectos de las reformas económicas que aumentaron la pobreza, pero también por su inflexibilidad a la baja, derivada de su uso

<sup>41</sup> La *clasificación funcional* del gasto es útil para conocer las prioridades del presupuesto en cada ejercicio fiscal y a largo plazo. El gasto en la función *Desarrollo Social*, incluye: gasto en educación, salud, seguridad social, abasto y asistencia social; el de *Desarrollo Económico*: comunicaciones y transportes, fomento agropecuario, energía e infraestructura. Ibid. p. 411.

clientelar. El gasto público global de México se ha mantenido bajo en comparación con el de otros países de América Latina; incluso por abajo del promedio del continente.<sup>42</sup>

Así, la mayor participación del gasto social en el total disminuyó el asignado a desarrollo económico. Esta situación tuvo efectos negativos para el crecimiento en razón de que el gasto en desarrollo económico incluye todos los programas dirigidos a los sectores productivos, además del efecto de la desincorporación de empresas públicas cuyo presupuesto se reflejaba en este tipo de gasto (en 1982 existían 1,255 empresas públicas; en 1993 el número se redujo a 213).<sup>43</sup>

A juzgar por el PIB nacional, la disminución total del gasto y la recomposición de sus funciones se reflejaron en su comportamiento. Si se toma el periodo de 1965-1981 como referencia, se tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 6.5%. En esta etapa hubo una inversión pública considerable en los sectores productivos e infraestructura. En un segundo

<sup>42</sup> Tello, C. (2007). *Sobre la desigualdad*. México: UNAM.

<sup>43</sup> En el siguiente cuadro se aprecia la evolución del Sector Público después de la crisis de 1982 y del inicio de las reformas:

*Empresas del Estado, 1982-1993*

<i>Empresas</i>	
1982	1155
1983	1074
1984	1049
1985	941
1986	737
1987	617
1988	412
1989	379
1990	280
1991	241
1992	217
1993	213

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (1994). *Una visión de la modernización de México*. México.

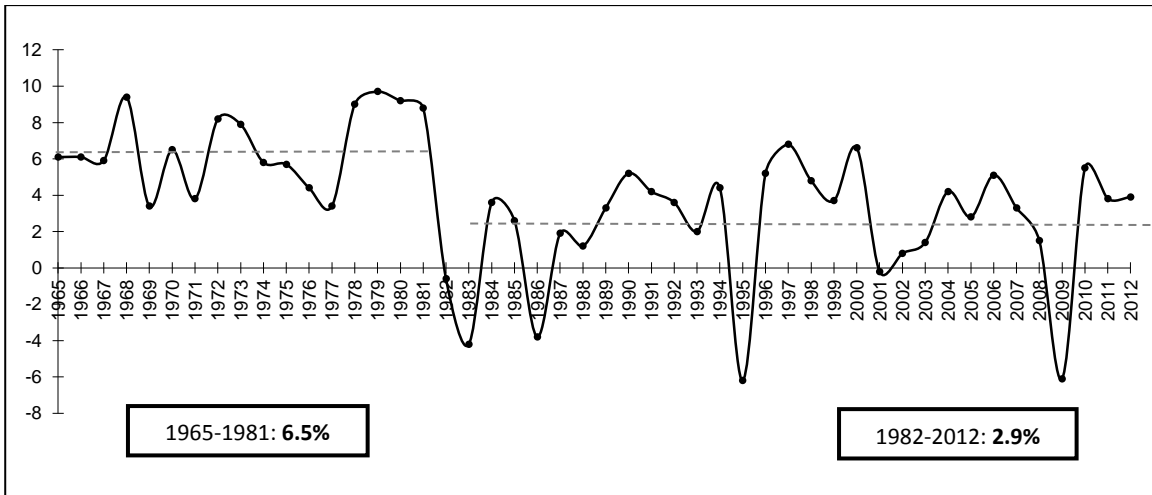
El redimensionamiento del Estado, en términos de eficiencia productiva y de corrección permanente de las finanzas públicas, dejó mucho que desear. Carlos Tello ubica cinco deficiencias durante las dos primeras fases de desincorporación de empresas públicas entre 1982-1986.

- 1) La gran discrecionalidad del ejecutivo para la desincorporación y el poco peso de la opinión social;
- 2) Procedimientos no siempre transparentes;
- 3) Ocultamiento de la información relativa a la importancia de las empresas públicas (estructura de mercado, tecnología, productividad, generación de empleo);
- 4) No explicación de las razones para desincorporar aquellas empresas si rentables y sin carga para las finanzas públicas;
- 5) Razones poco consistentes

Su conclusión es que la privatización en México terminó con el mito-dogma de que el manejo privado de las cosas y las empresas resulta, por el sólo hecho de serlo, eficiente y productivo y que lo que el Estado hace en el terreno productivo y en el de las empresas es, por definición, ineficiente y corrupto. Tello, C. (1989). La participación del Estado y la empresa pública. En *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México* (Primera ed., págs. 35-50). México: Diana.

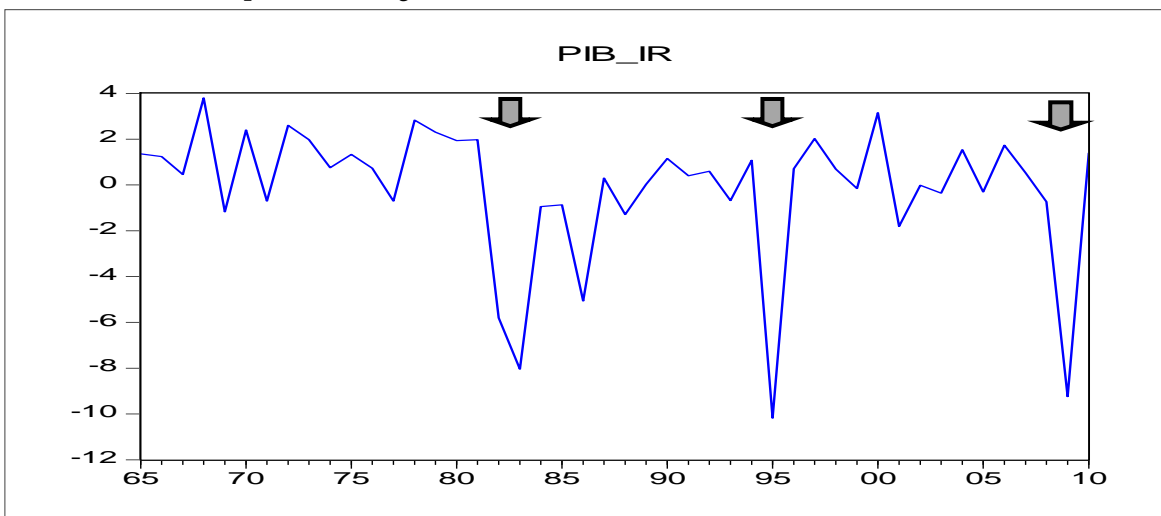
periodo, con contracción del gasto, de 1982 a 2012, se tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 2.9% con un patrón cíclico de aproximadamente doce años de distancia entre las tres crisis más importantes de la economía mexicana posterior a la apertura económica: 1982, 1995 y 2008 (Gráficas 4 y 5).

**Gráfica 4**  
*PIB real, 1965-2012*  
*Tasas de crecimiento anual*



Fuente: de 1965-1989, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, Serie 1960-1993. De 1990-2012, *Informes anuales del Banco de México*.

**Gráfica 5**  
*Componente irregular del PIB en los años de crisis, 1965-2010*



Fuente: elaborado en base a Eviews 5.0.

Aunque el gasto público no fue el único factor que influyó en el menor crecimiento del PIB después de 1982, sí puede establecerse una asociación entre las dos variables siguiendo el razonamiento económico y los argumentos

de la teoría keynesiana. En el periodo de 1965-1981 el gasto público representó en promedio el 31.5% del PIB, lo que significó un mayor efecto multiplicador en la inversión, el empleo y el consumo; en el periodo de 1982-2012 representó el 23.0%, lo que se tradujo en menores efectos multiplicadores en las áreas de influencia directa de la inversión pública y del resto de la economía.<sup>44</sup> Se invirtieron los efectos multiplicadores; se contrajo la inversión pública y privada, disminuyó el empleo, el ingreso, y creció el número de personas en pobreza.

Después del aumento de pobres por ingreso derivado de la crisis de 1995, se inició una etapa de descenso pero se revirtió con la nueva crisis del 2008 (Cuadro 2).<sup>45</sup> Datos del Coneval en base a la metodología de la *pobreza multidimensional* reportan un aumento de 3.2 millones de personas en pobreza moderada a nivel nacional, y de 38,000 personas en pobreza extrema entre 2008 y 2010 (1.7 puntos porcentuales).<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> José Ayala hace un análisis completo en su libro. Allí, con múltiples datos coloca en una perspectiva histórica al sector público, caracterizando las principales políticas de desarrollo en México desde los inicios de su vida independiente y hasta la aplicación de las primeras reformas económicas en los ochenta. Ayala, J. (2001). *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. México: Facultad de Economía, UNAM.

<sup>45</sup> Según el Coneval, la *pobreza por ingresos* consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas: alimentaria, capacidades y patrimonio.

1. *Pobreza alimentaria*: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
2. *Pobreza de capacidades*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
3. *Pobreza de patrimonio*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.

<sup>46</sup> La metodología para la medición de la pobreza cambió a partir de 2008 debido a que la Ley General de Desarrollo Social estableció que la medición de la pobreza se llevaría a cabo con un enfoque *multidimensional* en base a los siguientes indicadores:

1. Ingreso corriente per cápita
2. Rezago educativo promedio en el hogar
3. Acceso a los servicios de salud
4. Acceso a la seguridad social
5. Calidad y espacio de la vivienda
6. Acceso a los servicios básicos de la vivienda
7. Acceso a la alimentación
8. Grado de cohesión social

La *pobreza multidimensional* incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Con esta nueva concepción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los siguientes ocho indicadores antes citados. Ibid.

**Cuadro 2**  
*Pobreza por ingresos, 1992-2010*  
*Millones de personas*

Año	Alimentaria	De Capacidades	De Patrimonio
1992	18.6	25.8	46.1
1994	19.0	26.9	47.0
1996	34.7	43.4	64.0
1998	31.7	39.8	60.7
2000	23.7	31.2	52.7
2002	20.1	27.1	50.4
2004	17.9	25.4	48.6
2005	19.0	25.7	48.9
2006	14.7	22.1	45.5
2008	20.2	27.8	52.3
2010	21.2	30.0	57.7

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

Las medidas fiscales *contracíclicas*, aquellas que actúan como estímulos durante la contracción económica y las crisis por medio del aumento del gasto se ven limitadas por el marco normativo de la LFPRH que institucionaliza la estabilidad macroeconómica como prioridad. En tanto, los fundamentos teóricos prescriben la elevación del gasto en condiciones de recesión y crisis, y la contracción en condiciones de auge.

**Cuadro 3**  
*Gasto Programable del Sector Público Presupuestario en clasificación económica*  
*Porcentajes del PIB*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2008*	2009	2010	2011	2012
Gasto Programable	20.8	18.6	19.0	17.3	17.1	15.8	13.5	13.7	14.2	13.5	13.1	13.5	18.3	20.6	20.2	20.1	18.7
Gasto Corriente	13.4	12.7	13.2	12.7	12.7	11.8	10.7	10.5	11.2	10.9	10.7	11.2	13.9	15.5	15.1	15.2	14.3
Gasto de Capital	7.4	5.9	5.7	4.6	4.4	4.0	2.8	3.2	3.0	2.5	2.4	2.2	4.4	5.1	5.1	5.0	4.4

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP).

\*Para 2008, sólo se cuenta con datos de los cuatro años subsiguientes.

En el pensamiento keynesiano el impacto inflacionario de un aumento del gasto sólo se da con pleno empleo. En contraste, una política de gasto diseñada *pro cíclicamente* que tiende a agravar los efectos del ciclo económico en situaciones de crisis -disminuyendo el gasto- restringe la naturaleza del presupuesto como mecanismo que responde a las fallas del mercado y provee los bienes públicos que el sistema de precios no suministra.

Entre esos bienes se encuentra la redistribución del ingreso que por sus características sólo puede ser promovida y provista desde el Estado, especialmente en épocas de bajo crecimiento, recesiones y crisis.



### 1.3 Métodos presupuestarios en México: implicaciones para el gasto rural

La mayor presión social sobre la cobertura, calidad y transparencia de los servicios públicos se materializa en la introducción de nuevos métodos de presupuestar. Uno de ellos, es el *presupuesto basado en resultados* (PBR) acogido por los países pertenecientes a la OCDE (México entre ellos). El modelo surgió para mejorar la gestión de los recursos públicos y proveer mejores servicios a la población. El PBR tiene entre sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto, así como, ofrecer información transparente por la vía de la evaluación, a los ejecutores del gasto y a los programas.

El PBR resulta ventajoso, en primer lugar, por la atención primordial que se brinda a los resultados de los procesos de gasto); en segundo, porque mide la producción de bienes y servicios públicos y el impacto que realmente generan (se contrastan objetivos y metas en base a sistemas de evaluación del desempeño y de impacto);<sup>47</sup> en tercero, porque da información sobre el desempeño de los ejecutores del gasto, lo que permite tomar decisiones con mayor claridad.<sup>48</sup>

La evolución de los métodos presupuestarios en México que llevó en el 2006, al acogimiento del PBR, empezó en el año de 1935 cuando se promulgó la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación con la cual la forma de gastar se basaba en el *objeto de gasto*; en lo que se buscaba lograr y no en los medios. En esta etapa que culminó en 1976 no obstante que hubo una inversión considerable en obra pública y creación de instituciones (transportes, riego, IMSS, SEP, etc.), la evaluación del gasto estaba restringida a lo administrativo-contable anteponiendo como fin la ubicación de desvíos y la sanciones correspondientes más que el conocimiento de los impactos logrados por los programas.

En 1974 inició la transición al *presupuesto por programas* que empezó a instrumentarse en 1977 una vez que se derogó la ley de 1935 y entró en vigor la nueva. Esta forma de presupuestar se diferenció de la anterior en la formulación de proyectos programáticos por secretaría que contrastaban costos con beneficios, al mismo tiempo que se elaboraban distintas alternativas para

---

<sup>47</sup> Las evaluaciones de desempeño describen los resultados de eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos prestados, los impactos que generan y su distancia con los objetivos de los programas presupuestarios.

<sup>48</sup> La eficacia del gasto público vincula objetivos con resultados de crecimiento y bienestar. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México.

elegir la mejor. Era un proceso centrado en la técnica y que facilitaba la ubicación de duplicidades de gasto; el interés no sólo se centraba en los resultados sino en el proceso que llevaba a ellos.<sup>49</sup>

El presupuesto por programas perduró hasta los noventa cuando empezó a adoptarse la Gestión por Resultados (GPR) que condujo al nacimiento del PBR. Tanto la GPR como el PBR formaron parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se formalizó hasta el año 2006 con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El SED enfatizó los resultados conseguidos por el gasto además del procedimiento, pero ahora con la introducción de la *evaluación de programas* en base a indicadores estratégicos y de gestión, en paralelo a su vinculación con metas y objetivos entre dependencias y PND<sup>50</sup>

El PBR se instauró como modelo presupuestario en el que la evaluación era parte del proceso para conocer y cuantificar los impactos del gasto. La normatividad derivada de La GPR y del SED estableció obligatoria la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación incluyendo los de naturaleza rural.<sup>51</sup> El punto más destacable de las evaluaciones fue fortalecieron el principio general de la *calidad del gasto* como medida para cubrir eficazmente sus fines colectivos y se adaptaron al contexto de estabilidad macroeconómica en el que la contracción del gasto debería acompañarse de una mayor eficacia.

Bajo la GPR, el SED y el PBR, el instrumento para evaluar los programas del presupuesto global y rural es la Metodología de Marco Lógico (MML) que fija el procedimiento para la conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas sujetos a reglas de operación. Con ella se construye la Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que presenta de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; se considera una expresión lo suficientemente clara de la lógica interna de los programas donde se enlazan objetivos, propósitos, actividades, métodos de cálculo, frecuencia de medición y unidades de medida para la evaluación de los programas. La MIR es un esquema que obliga a todos los programas de gasto sujetos a reglas de operación a definir objetivos,

---

<sup>49</sup> El presupuesto por programas se venía ensayando desde 1959-1960 en algunas instituciones como la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

<sup>50</sup> Para una mayor comprensión sobre los criterios del SED y la metodología para la construcción de indicadores estratégicos y de gestión, véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2011). *Guía para la construcción de indicadores estratégicos*. Op.Cit.

<sup>51</sup> Las *reglas de operación*, son las disposiciones que especifican la forma de operar de un programa. Proporcionan la información sobre quiénes son los sujetos de recibir el apoyo (población objetivo), los requisitos, los objetivos del programa, el procedimiento de solicitud y operación, así como obligaciones de los beneficiarios, los derechos y las sanciones. Ibid.

indicadores y metas para facilitar la evaluación de sus resultados. Su importancia para el presupuesto es la vinculación programática con los grandes renglones de gasto, el seguimiento del destino final de los recursos y sus impactos.<sup>52</sup>

Pese a la innovación institucional que representó el PBR, fue una técnica presupuestal adoptada parcialmente lo que se explica por las dificultades operativas y políticas para evaluar la totalidad de programas. Por ejemplo, en material social, el Coneval registra 5,010 programas en su inventario de programas y acciones de desarrollo social: 278 del gobierno federal, 2,849 de los gobiernos estatales y 1883 de los municipales.<sup>53</sup> En el presupuesto federal, existen aproximadamente 267 programas sujetos a reglas de operación, y por tanto, susceptibles de evaluación bajo el PBR, de los cuales, alrededor de 30 son de carácter rural.<sup>54</sup>

Un modelo como el PBR enfrenta obstáculos en cualquier estructura gubernamental; entre las razones, se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos son altamente inciertos en su resolución, lo que dificulta la precisión en la medición de resultados y la definición de indicadores de la MIR.

La teoría y la propia normatividad no son suficientes para definir con claridad las causas y soluciones. De la misma forma, la definición de indicadores de desempeño e impacto no sólo es compleja, sino que es políticamente delicada. Ningún grupo racional gubernamental se compromete a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre. Más aún, cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, ya que existen múltiples individuos, grupos e intereses involucrados.<sup>55</sup>

El sentido original de las reformas es el de transformar el marco institucional y político en el que se mueven: buscan romper inercias

---

<sup>52</sup> La Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta analítica que concentra en una matriz el objetivo general, los objetivos específicos, los resultados esperados, las actividades para lograr esos resultados, los recursos necesarios y los indicadores para medir lo esperado. Tiene sus antecedentes en los sesenta cuando se introdujo para planificar los proyectos de desarrollo orientados a resultados. Ibid.

<sup>53</sup> Para la construcción del inventario de programas sociales, el Coneval, consideró que los programas operaran bajo la responsabilidad de una dependencia o entidad federal, que contaran con clave presupuestal, que se encontraran contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que contaran con reglas de operación. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2014). *Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social*. México.

<sup>54</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). *Catálogo de programas sujetos a Reglas de Operación*. México.

<sup>55</sup> Arellano, D. (2000). *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México*. Santo Domingo: Congreso Internacional del CLAD.

burocráticas y conductas de actores y grupos políticos que se han vuelto fortalezas (de instituciones informales) casi impenetrables y que frenan cualquier cambio que suponga pérdidas de poder.

Es más probable que los actores encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco de la reforma sin ser castigados. El cambio presupuestario es un proceso de constante redefinición y negociación, no sólo de instrumentos técnicos, sino de valores; por lo que, es altamente improbable que los valores inicialmente formulados, sobrevivan intactos y, altamente probable que en el trayecto sean desviados hacia otros fines.<sup>56</sup>

El caso de México es un ejemplo de la baja penetración de los métodos presupuestarios en el control del ejercicio del gasto. La inversión pública fluctúa sustancialmente con los ciclos políticos; el peso político del presupuesto más cercano al uso racional de los fondos para obtener ventajas partidistas y electorales es un suceso real en la definición de los rubros de inversión, en la selección de los receptores y en la valoración del impacto de los recursos para determinadas coyunturas políticas (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
*Gasto programable del Sector Público y ciclos políticos*<sup>57</sup>

Año	Porcentajes del PIB	Crecimiento anual	Coyunturas Políticas
1990	13,1	-1,6	
1991	12,9	-1,1	
1992	13,0	0,7	
1993	13,5	3,9	
1994	14,4	6,3	Elección presidencial
1995	13,5	-6,3	
1996	13,7	1,6	
1997	14,2	3,9	Renovación del Congreso de la Unión
1998	13,5	-5,4	
1999	13,1	-2,6	
2000	13,5	2,5	Elección presidencial
2001	14,1	5,0	
2002	15,8	12,0	Previo a la renovación del Congreso de la Unión
2003	16,4	3,8	Renovación del Congreso de la Unión
2004	15,5	-5,8	
2005	16,0	3,2	Previo a elección presidencial
2006	16,1	0,8	
2007	16,9	4,9	
2008	18,3	8,4	Previo a la renovación del Congreso de la Unión
2009	20,6	12,6	Renovación del Congreso de la Unión
2010	20,2	-2,1	

Fuente: elaborado en base a: *El Ingreso y el Gasto Público en México*, 2011, Inegi.

<sup>56</sup> Ibid.,

<sup>57</sup> Los datos del gasto rural no permiten apreciar un vínculo con claro con los ciclos políticos nacionales, en parte por la proporción que dicho gasto representa en relación al PIB nacional (4% en promedio); los datos correspondientes a todo el Sector Público son más sugerentes al respecto.

Vale decir que en medio de un contexto de poder e intereses, el acogimiento del PBR en México ha tenido sus respectivas retribuciones en la mejora de programas evaluados, entre ellos, varios dirigidos a la población rural. La inicial instauración del esquema del PBR en México es un punto a favor de la política presupuestaria y de los fines del Estado en la búsqueda de mayor transparencia, cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos. No obstante, persiste la baja vinculación entre el presupuesto y los PND, como en la mayoría de los países latinoamericanos.<sup>58</sup>

Independientemente de los modelos, el manejo del presupuesto en México ha creado una forma inercial de operar que subyace y sobrevive a los cambios. Ello explica, en cierto grado, la discordancia entre la tendencia ascendente del gasto público rural de los últimos años (en términos corrientes y constantes) y lo logrado en el tema del desarrollo.

La *inercia* no es un modelo de presupuestación sino un *estado de cosas y conductas* que permanecen inmóviles ante la ausencia de una fuerza para removerlos. El status se mantiene por la falta de vigilancia, la conveniencia de no cambiar y la inexistencia de una estrategia que guíe las acciones de cada uno de los actores, acompañada de una normatividad estricta que impida el desvío y el fraude. La persistencia de la técnica inercial, tradicional o incremental en la mayoría de los programas públicos se debe a su relativa sencillez: a excepción de aquellos programas que están sujetos a evaluación, cada dependencia presenta los requerimientos financieros anuales -ajustados por la inflación- para los programas que administra sin ocuparse de los impactos generados. La inercia presupuestal sigue un proceso anual de solicitud de incrementos, que se amolda a los bajos perfiles políticos, facilita el trueque de favores entre grupos de interés, permite la introducción de nuevos programas (o componentes) carentes de justificación, favorece la discrecionalidad y arraiga el uso clientelar del gasto.

La repercusión de un presupuesto incrementalista que subsiste al PBR es, en la esfera rural, el ejercicio de la inversión pública sin respaldo en los indicadores de desarrollo. A partir de la LDRS de 2001 los montos de gasto anual entre 2001 y 2013 se multiplicaron por cuatro (pasando de \$71,000 millones de pesos constantes a \$310,000), pero sin un soporte que justificara el aumento: más de la mitad de la población que habita las zonas rurales permanece en pobreza y el PIB agropecuario continúa estancado.

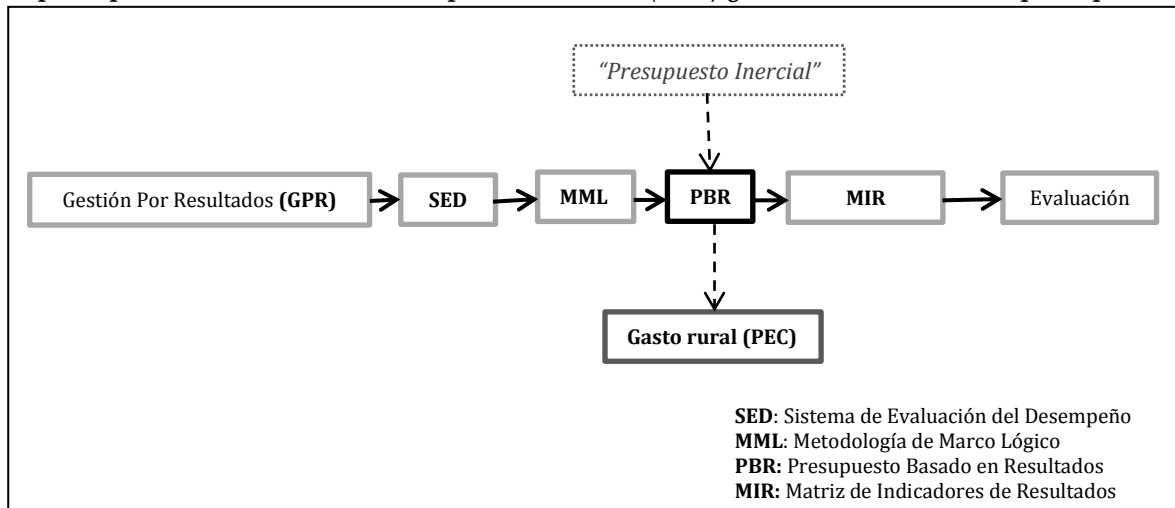
---

<sup>58</sup> Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre Plan y Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De los 130 programas que conforman el PEC, 30 están sujetos a reglas de operación, cuentan con MIR y se evalúan. El resto bien pudiera ubicarse dentro de la trayectoria del presupuesto inercial. La misma imposibilidad -técnica y financiera- de evaluar la totalidad, hace necesario que en la etapa de preparación del presupuesto y no sólo de ejecución, exista un mecanismo para examinar los programas que se incorporan ubicando con precisión objetivos, logros, y a qué obedecen los incrementos: si responden a la inclusión de nuevos componentes dentro de éstos, a la ampliación de la cobertura o a la puesta de marcha de proyectos realmente estratégicos requirentes de grandes inversiones.<sup>59</sup>

**Figura 1**

*El presupuesto rural en la Gestión por Resultados (GPR) y la técnica inercial de presupuestar*



Fuente: elaboración propia.

Justamente, la disociación entre gasto y desarrollo ha llevado a considerar otros modelos de presupuesto que promueven la evaluación antes de la ejecución y no sólo después de ella. El *Presupuesto Base Cero* (PBC) es un esquema que incorpora la evaluación en la fase de preparación del presupuesto y no sólo en la de resultados.<sup>60</sup> Cada uno de los programas es sometido a una

<sup>59</sup> Las etapas del presupuesto son:

- 1) Formulación (programación, presentación)
- 2) Revisión y aprobación
- 3) Ejecución
- 4) Control y auditoría
- 5) Evaluación

En el caso de México se han agregado las fases de *seguimiento* antes de la etapa de evaluación, y de *rendición de cuentas* al final de todo el proceso. Arriaga, E. (2001). *Finanzas Públicas de México* (Segunda ed.). México: Instituto Politécnico Nacional.

<sup>60</sup> El presupuesto base cero (PBC) fue aplicado por primera vez en la empresa multinacional de electrónica *Texas Instruments Inc* por su creador Peter A. Pyhrr quien lo diseñó para mejorar la administración de su propia empresa en 1970. Posteriormente, publicó su experiencia en Harvard

meticulosa revisión que determina si continúa financiándose, si se mejora o si se elimina del presupuesto. Esta evaluación a priori, toma como criterio la pertinencia del programa en base a las prioridades públicas, la bolsa de recursos con que se cuenta, pero sobre todo, los resultados del programa. El PBC no toma en consideración lo gastado en ejercicios anteriores o de años pasados para fijar incrementos automáticos; se parte de una estructura “*en blanco*” o “*cero*” en la que las cantidades de gasto por programa se justifican detalladamente. El PBC elimina el incrementalismo de la inercia porque obliga a cada ejecutor del gasto a analizar en cada ciclo presupuestario sus programas, justificándolos y sujetándolos a la construcción de indicadores para medir sus resultados.

El PBC identifica métodos y alternativas eficientes de empleo de los recursos en la consecución de los objetivos seleccionados lo que responde bien, como en el caso del PBR, al principio de estabilidad macroeconómica. Es un enfoque flexible de gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiamiento y ejecución de los programas. Sus ventajas en relación a la técnica inercial son que cada una de las actividades está justificada y su financiamiento no depende de los niveles de gasto de presupuestos anteriores; se parte continuamente del *por qué* se tienen que hacer determinados gastos y si la forma en que se están realizando es la *más adecuada* (alternativas). Uno de sus pilares es la construcción de “*paquetes de decisión*” documentos en los que se presentan las distintas opciones de financiamiento de los programas y los cambios a los que se han sujetado para asegurar la eficiencia (lo que también aumenta la posibilidad de descubrir intenciones fraudulentas por parte de la burocracia).<sup>61</sup>

Uno de los rasgos más sobresalientes del PBC es que se aplica en situaciones donde el gasto crece sin la certeza de buenos resultados, una circunstancia aplicable al gasto rural, cuando menos a partir del 2001, año en que inicia su tendencia ascendente. En vistas de que los programas públicos no poseen un regulador automático que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse de manera más eficiente, en que momento

---

Business Review en la que relataba las mejoras provenientes de esta forma de presupuestar a la que definía como: “*un proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el principio (base cero)*”.

Barea, J., & Martínez, J. A. (2004). *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

<sup>61</sup> Los “*paquetes de decisión*” son documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los ejecutores del presupuesto puedan emitir juicios valorativos sobre los programas y su posible integración al presupuesto.

han dejado de ser productivas o bajo qué circunstancias los recursos utilizados en ellos pueden ser desplazados a otras actividades, la finalidad del PBC es la *reorientación* de los recursos.

Técnica y operativamente, la aplicación del PBC es trabajosa y complicada, pero no imposible. Uno de los aspectos es la conformación de los paquetes de decisión por ejecutor del gasto en todos los eslabones del gobierno (secretaría, dependencia, departamento, enlace): se producen grandes cantidades de papeleo y costos derivados de los procesos de análisis, evaluación y priorización de programas; se consume mucho esfuerzo y tiempo, lo que es una limitación respecto a otros métodos cuya relativa sencillez permite sacar los proyectos de presupuesto de forma anual sin grandes problemas.<sup>62</sup> Incluso con ello, la aplicación del PBC en el estado de Georgia, E.U en 1971 y en la provincia de Buenos Aires, Argentina en 1982 redituó resultados.<sup>63</sup>

Su aplicación al presupuesto rural quedaría de la siguiente manera.

El proceso que iniciaría con la identificación de objetivos por todos los gestores del gasto (las 17 secretarías que participan en el PEC), la presentación de sus programas, los respectivos financiamientos y las alternativas (confrontando programas con prioridades públicas), exigiría, la justificación detallada de cada programa y de todos sus componentes.

Seguiría la integración de los paquetes de decisión, en los que cada programa debidamente justificado, incluiría la especificación de alternativas de implementación para su continuidad en el presupuesto. Posteriormente, se pasarían a revisión desde los niveles más bajos hasta los más altos de cada secretaría. En esta misma etapa, los niveles superiores iniciarían un trabajo de retroalimentación hacia abajo, en el que, se expondrían observaciones y sugerencias a los paquetes presentados.

Finalmente, una vez salvados los paquetes de decisión, se determinaría qué programas incluir en el presupuesto. El escenario más probable es que el número de programas existentes disminuyera como efecto del escrutinio a

---

<sup>62</sup> Una de las dificultades del modelo del PBC es que requiere de un sistema de planeación de tal magnitud que puede provocar la existencia de infinidad de paquetes de decisión, que sea materialmente imposible establecer criterios concretos y una metodología eficaz que permita contar con los mejores paquetes y proyectos para la asignación de gasto.

<sup>63</sup> Para el caso de Georgia, el PBC generó un ahorro de 55 millones de dólares durante el año de su aplicación en el estado, sin que hubiera una reducción en la calidad de los servicios públicos. Posteriormente, el PBC se aplicó en Arkansas, California, Missouri, Montana, New Jersey, Tennessee y Texas.



fondo de los resultados de cada uno, particularmente, en los casos de regresividad, los que duplican acciones y los que se integran sin justificación (en especial, transferencias en efectivo) (Figura 2).

Por pasos, el camino recorrido sería:

- 1) Aceptación del PBC como nuevo método presupuestario por cada dependencia (cambio de la cultura inercial de presupuestar);
- 2) Coordinación al interior de las 17 secretarías de la CIDRS para revisar inventario de programas, objetivos y logros (en especial la Sagarpa que ejerce la mayor parte del presupuesto)
- 3) Conformación de los *paquetes de decisión* integrado por: la lista de programas, confrontación de objetivos y resultados, alternativas en el diseño y ejecución de cada uno, y la debida justificación para su permanencia;
- 4) Traslado de los *paquetes de decisión* a los niveles superiores de cada secretaría quienes deben revisar y hacer las observaciones necesarias, y devolverlos a los niveles inferiores;
- 5) Atención de los niveles inferiores a las observaciones realizadas por los superiores (este proceso se repetirá hasta que se tenga un paquete de decisión lo suficientemente coherente para presentarlo a la federación);
- 6) Conformación de un solo paquete de decisión por secretaría (en el caso rural serían 17 paquetes en total);
- 7) Presentación del paquete de decisión a la federación para su análisis e inclusión en el presupuesto nacional;
- 8) Revisión detallada por parte de la federación de los paquetes de decisión de cada secretaría y aceptación o rechazo de las propuestas (para aproximadamente 130 programas del PEC).

El tiempo requerido para cada uno de los asuntos agota por completo la anualidad del presupuesto y exige un esfuerzo gigantesco por parte de cada secretaría en tiempo, coordinación interna, recursos financieros, materiales y la participación de evaluadores externos para vigilar el proceso.

El seguimiento riguroso de la metodología PBC traería adjunta la depuración del proceso presupuestario en lo administrativo y técnico, pero también en lo político. Acarrearía un nuevo escenario de negociación entre gobierno, partidos y beneficiarios de los programas; así como, la disminución del uso clientelar y rentista del presupuesto. Supondría una dificultad extraordinaria en un medio rural cercado de fortalezas e instituciones informales que aprovechando la pobreza, han asentado un agresivo uso clientelar de los programas sociales, con la cooperación del mismo gobierno, los partidos y algunos sectores rurales. Ello sin omitir que en la administración del presupuesto rural, la burocracia actúa bajo intereses, esquemas racionales de maximización de beneficios y controlando recursos públicos en condiciones de monopolio.<sup>64</sup>

Pese a que la aplicación del PBC no es sencilla la propuesta que hace de revisar cómo se gasta sería lo suficientemente aceptable al concentrarse en la trayectoria del desarrollo rural.

Las limitaciones operativas de los modelos de presupuesto, en especial al referirnos al PBC, no impiden hacer uso de sus bases y principios para reorientar los programas públicos. Pero permanece la necesidad de fortalecer y retomar algunos de los fundamentos de los modelos de presupuesto más desarrollados con el objetivo de recuperar sus funciones de promoción del crecimiento y redistribución del ingreso.

Tan es así, que para el próximo 2016 se ha dispuesto instaurar la metodología del PBC al Presupuesto de Egresos de la Federación (incluyendo gasto rural). Es una solicitud nacida del Ejecutivo que trasluz indica la problemática subyacente al modo de gastar y, que sin embargo, a pesar de vislumbrarse como un gran paso, no deja claro que su aplicación sea factible por todo lo que técnicamente supone el PBC para un sinnúmero de programas federales (800 en operación).

Pero además, porque su inflexible método supondría cancelar de tajo la cultura clientelar del gasto que domina y los grupos de interés que se

---

<sup>64</sup> La conformación de comisiones al interior de la Cámara de Diputados, obedece al principio de pluralidad y proporcionalidad de los partidos. El que más curules haya ganado, tendrá más presencia en las comisiones que revisan el presupuesto anualmente, y tratará de beneficiar a su partido con cada programa aprobado. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *El proceso presupuestario en México y su contexto político*. México.

benefician de ella, lo que no es del todo conveniente para la racionalidad partidista del gobierno.<sup>65</sup>

En términos de la Escuela de la Elección Pública (EEP), la aplicación del PBC equivaldría a tener un Estado benevolente, con fines colectivos predeterminados e inviolables, y sin *rent seekers*, un rasgo, difícil de construir bajo el sentido de *política* que se esconde tras el presupuesto, aunque, tampoco es inalcanzable con un marco institucional íntegro que aplaque el oportunismo y la corrupción.<sup>66</sup>

No se puede ignorar que la instauración del PBC nace con un sesgo predeterminado frente a un escenario de caída de los precios del petróleo previsto a partir del año 2016. La finalidad del PBC en México, obedece a una mayor contracción del gasto en virtud de que dos terceras partes de los ingresos presupuestarios provienen de la venta de petróleo, más que a una necesidad real de mayor eficiencia de las finanzas públicas. Esa es la racionalidad del “*ajuste preventivo*” asociado a la propuesta de implementar el PBC.

El escenario resultante en el caso rural, como se ha detallado, será la disminución de programas en operación, ello suponiendo una revisión escrupulosa de cada uno de los existentes en el PEC, confrontando por resultados.

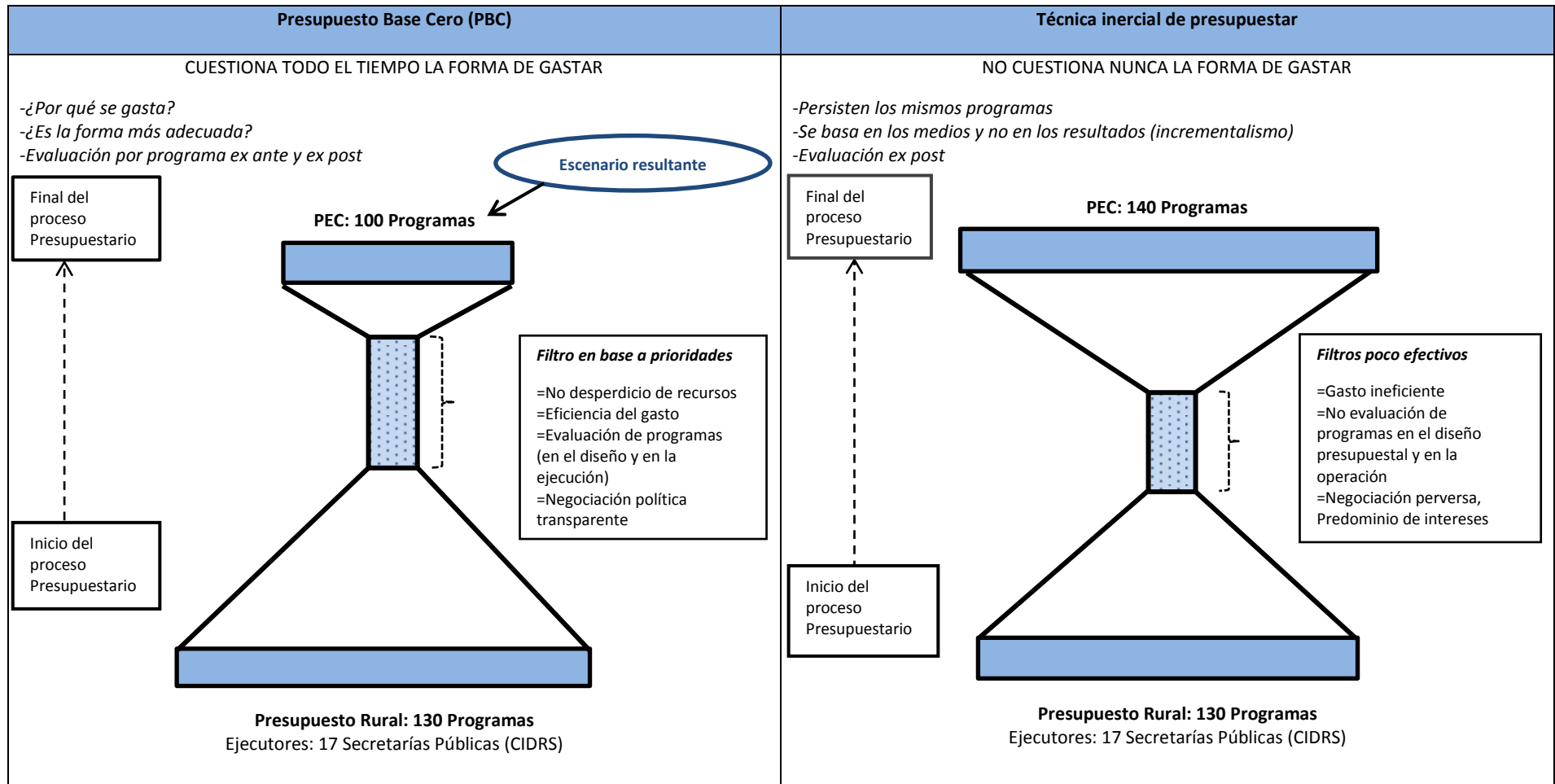
---

<sup>65</sup> Al respecto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CESFP) convocó a un foro con la siguiente leyenda: “La H. Cámara de Diputados a través del Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, conjuntamente con el Banco Mundial y la Unidad de Posgrado de Economía de la UNAM, llevará a cabo el ‘Foro Internacional sobre el Presupuesto Base Cero’, en razón de que el Ejecutivo Federal planteó que la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 se llevará a cabo bajo la metodología de esta técnica presupuestal”. <http://www.cefp.gob.mx>.

<sup>66</sup> La escuela de la Elección Pública en una crítica a la teoría de los fallos del Estado comparte con el neoinstitucionalismo la premisa del individualismo. Su tesis es que burócratas y políticos no priorizan el bienestar social y son maximizadores de su interés mediante el presupuesto público.

**Figura 2**

*Ejemplo hipotético de la aplicación del Presupuesto Base Cero (PBC) al presupuesto rural*



Fuente: elaborado en base a los fundamentos del Presupuesto Base Cero (PBC).

## CAPITULO II. CONDICIONES DEL MEDIO RURAL

### II.1 *Características generales*

En un espacio como el rural donde se perpetúa la pobreza como reflejo del entorno de bajo crecimiento y desigualdad nacional, el mercado como macrosistema falla en la provisión de bienes públicos. Los rasgos microlocales de lo rural hacen necesario que las funciones que corresponden al Estado en cuanto a financiamiento del desarrollo se realicen con un alto grado de eficacia y heterogeneidad. El Estado concentra la mayor corresponsabilidad en la transformación de los espacios rurales: es el planificador que conduce y orienta al conjunto de los actores participantes.

Depositario del contrato social y concesionario de la instrumentación del presupuesto, el Estado es el único agente capaz de intervenir en las zonas de elevada pobreza y excluidas de la lógica mercantil. Bajo la perspectiva de la desigualdad generada por la acumulación capitalista o la que resalta los vacíos generados por el mercado, el principal medio para resolver el atraso rural es la intervención gubernamental.

La política presupuestaria no está restringida al seguimiento sectario de modelos económicos, todos, alejados de la realidad en algún nivel; el peligro de que así sea es la alteración de las funciones del presupuesto internamente, al sobreponer por encima del crecimiento y la redistribución, los fines de estabilización; o externamente, al dejar de percibirlo como el instrumento público frente a otros mecanismos que se espera impulsen el desarrollo por sí mismos. En el segundo caso el Estado se convierte en receptor de prescripciones universales alejadas de la diversidad local y la desestima de las responsabilidades públicas obtenidas por el pacto social.

En esa lógica, la planeación del desarrollo en México desde los ochenta encaja bien con la *fracasomanía* que Hirschman describió de los países latinoamericanos. El país no ha sido capaz de aprender de su experiencia y de construir soluciones a partir de la diversidad de ella especialmente en lo referente a las zonas rurales donde el universo cultural, ambiental, histórico y productivo no se ajusta a las políticas uniformes del mercado.

En un análisis espléndido, Appendini hace una crítica del enfoque del mercado y de la competencia que ha aterrizado y normado la planificación del desarrollo rural desde la implementación de las reformas económicas.<sup>67</sup>

En primer lugar, la *cooperación estratégica* entre *agentes* que la teoría neoclásica supone no es factible como criterio para el diseño de política por la inexistencia de agentes tal cual lo estipula; el concepto de agencia alude a individuos y organizaciones tomadores de decisiones en un marco de competencia perfecta, intercambio armónico, con información completa, en el cual se maximizan beneficios y que conduce a un resultado ganar-ganar, lo que tiene una baja probabilidad de ocurrir en la economía real (cuando menos no en términos equitativos).<sup>68</sup>

En segundo lugar, las privaciones que enfrenta la población rural hacen inoperante el concepto de *agentes económicos*: analfabetismo, bajo nivel de ingreso, precariedad en los servicios de salud, vivienda, además de los elevados costos de transacción y el riesgo moral. En su entorno las condiciones no permiten el funcionamiento óptimo de los mercados: dispersión geográfica, inaccesibilidad de localidades marginadas, carencia de infraestructura carretera, de caminos, de electricidad y de agua. Sólo un sector pequeño de los productores agrícolas ha logrado integrarse al mercado.

En tercer lugar, debe considerarse lo que parece una contradicción en el fundamento de la cooperación estratégica y los fines colectivos del Estado. Si la política de desarrollo rural parte de la cooperación estratégica como base para la implementación de programas, no debe pasar por alto que el supuesto subyacente son los *juegos no cooperativos* en los que los jugadores no establecen compromisos solidarios, éticos o jurídicos para restringir su conducta oportunista y más bien diseñan estrategias para acrecentar su bienestar individual. Con este criterio, se vislumbra un divorcio entre las intenciones del Estado de inducir el desarrollo rural incluyente y las acciones de los jugadores en el proceso, que terminarían por ensanchar la desigualdad.

Así, el impulso de un sistema de juegos sin instituciones que regulen la conducta individualista y del que se esperan resultados generalizados de

---

<sup>67</sup> Appendini, K., García, R., & de la Tejera, B. (2008). Appendini, K., García, R., & de la Tejera, B. (2008). La cooperación estratégica: una introducción al debate. En K. Appendini, R. García, & B. de la Tejera, *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 17-32). México: UNAM.

<sup>68</sup> La *cooperación estratégica* es un término nuevo para la vieja idea liberal que Adam Smith explicó con lucidez en la metáfora de la "*mano invisible*". En este trabajo se utiliza la palabra *agente*, como sinónimo de individuos u organizaciones, más no, en el sentido de la teoría neoclásica.

bienestar no es aplicable en un medio con esos rasgos; la *cooperación estratégica* bajo el esquema de mercados -incompletos y con fallas- constituye una especie de esperanza para reformar la lógica del capitalismo y de los mercados. La construcción de propósitos colectivos por medio de la convergencia, la compatibilización y la coordinación de intereses de los individuos pero sin compromisos previos y reglas que acoten la conducta egoísta de los jugadores, es inasequible.

El medio rural mexicano vive una realidad desfavorable en términos de mercados y de política pública que lo deja en una situación de fragilidad para consolidarse y garantizar la seguridad alimentaria. El conjunto de cambios en el campo a partir del retiro del Estado en las áreas de producción y comercio, y el posterior establecimiento de un nuevo esquema normativo significó presionar con creces a un sector débilmente integrado al comercio internacional y con graves problemas de productividad: agricultura de subsistencia predominante, escasa tecnificación, difícil acceso al crédito, vulnerabilidad climática, alto costo de los insumos, desigualdad social al interior de las zonas rurales y de éstas con las urbanas.

El compromiso de revertir esa tendencia producto de la dinámica de acumulación y, en parte, de la propia política pública (por su baja eficiencia) es adjudicado al Estado. Desde el bagaje institucional, se trata de fortalecer la acción gubernamental a la par del funcionamiento de los mercados. En el sentido de Musgrave, las fallas del mercado en la provisión de bienes y servicios, se solventan asignando recursos en los sectores no atractivos para la inversión privada por la vía del presupuesto.<sup>69</sup>

En la dimensión de las intenciones públicas derivadas de los problemas rurales, y del propósito de romper el círculo de la pobreza, la política pública que se ajusta a Musgrave se encuentra en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001. La LDRS tuvo por objetivo establecer los criterios para la instrumentación de la política de desarrollo; y se distinguió por introducir un nuevo enfoque en la planeación del desarrollo pasando de lo sectorial a lo territorial.

El *enfoque territorial del desarrollo* asumió al territorio desde una perspectiva multidimensional y no sólo económica, la cual, únicamente resalta su carácter funcional por la vía del mercado y la circulación de mercancías. El *territorio rural*, objeto de la política pública, está conformado por distintos

---

<sup>69</sup> Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Op.Cit.

sectores productivos (agricultura, comercio, servicios, industria); manifestaciones culturales (tradiciones, lenguas, cosmovisiones, estructuras de aprendizaje); historia, riqueza natural, espacios físicos, redes sociales (informales o constituidas en organizaciones formales), todos actuando en una dinámica diversa de relaciones, interacciones y conflictos.

Lo rural adquiere la dimensión de *territorio* en la medida que es reconocido en la LDRS y de que se vuelve el objeto de la política pública. La diferencia con las políticas sectoriales es que lo territorial tiene como objeto de trabajo el espacio rural y no exclusivamente el sector agrícola; las políticas transversales o de carácter territorial tienen como objeto de trabajo al espacio como un sistema integral.<sup>70</sup> El territorio rural se compone de múltiples actividades y no sólo de la agricultura, aunque ésta no deja de ser importante dentro de la red de interacciones productivas. Lo rural en la visión territorial *no es sinónimo de agricultura* sino que reconoce la *coexistencia de múltiples actividades* que, fortalecidas desde los programas públicos y de gasto pueden suscitar un *desarrollo más completo y diverso al mismo tiempo*.

A continuación se describen las condiciones generales del medio rural con el objetivo de ir perfilando los contrastes entre la teoría, los conceptos y lo logrado por la política de desarrollo emprendida a partir del ajuste fiscal y de la introducción de la LDRS de 2001.

### II.1.1 Población

Según el criterio demográfico, en México lo rural se mide por la población que habita en las zonas menores a los 2,500 habitantes; alcanza un 25 por ciento de la población nacional y un promedio de 25 millones de personas (Cuadros 4 y 5).

La importancia del tamaño poblacional es considerable al tomar en cuenta la demanda potencial de bienes y servicios que representa.<sup>71</sup> Significa atender las necesidades de 25 millones de personas ubicadas en zonas de difícil acceso o dispersas geográficamente y hacerlas parte de un programa de

---

<sup>70</sup> Echeverri, R. (2010). Evaluación de políticas públicas en un enfoque territorial. En, Palacio Legislativo de San Lázaro, *Experiencias, balance y perspectiva de la evaluación de los programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)*. México.

<sup>71</sup> Los rasgos de marginación y pobreza se extienden más allá de las localidades de 2,500 habitantes. En las de tamaño menor a los 15,000 habitantes, la agricultura sigue siendo una de las principales fuentes de ocupación al albergar un promedio de 26% de la población ocupada. Al igual que en las localidades de menos de 2,500 habitantes, impera la pobreza y se estima que su participación en el PIB nacional es del 10%, mientras que las de 2,500 habitantes participan con el 2%. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2000). *Población rural y rural ampliada*. México. Véase también: Gómez, L. (2006). *Análisis integral del gasto público rural*. Op.Cit.



desarrollo considerando sus rasgos microlocales y los de la región donde se encuentran. Implica valorar los problemas de fondo que esa población enfrenta: esperanza de vida al nacer, envejecimiento de la población, fuentes de ingreso, pulverización de la tierra, carencia de tecnología, financiamiento, capacitación y permanencia de la desigualdad.<sup>72</sup>

**Cuadro 4**  
*Población rural, 1990-2011*

Año	Millones	Tasa de crecimiento anual
1990	24.0	
1991	24.1	0.35
1992	24.2	0.35
1993	24.3	0.37
1994	24.4	0.42
1995	24.5	0.49
1996	24.7	0.58
1997	24.8	0.64
1998	25.0	0.64
1999	25.1	0.55
2000	25.2	0.38
2001	25.3	0.19
2002	25.3	0.01
2003	25.2	-0.11
2004	25.2	-0.14
2005	25.2	-0.11
2006	25.2	-0.07
2007	25.1	-0.05
2008	25.1	-0.04
2009	25.1	-0.06
2010	25.1	-0.10
2011	25.1	-0.14
Promedio	24.9	0.18

Fuentes: FaoStat, FAO Statistics Division 2012. Promedios y tasas de crecimiento anual, cálculos propios.

**Cuadro 5**  
*Participación de la población rural en la población nacional, 1990-2011*

Año	Porcentaje
1990	29%
1995	26%
2000	25%
2005	24%
2011	23%
Promedio	25%

Fuente: *Censo de Población y Vivienda*, Edición 1990, 2000 y 2010, Inegi.

La transición de México de un país rural y agrario a uno preponderantemente urbano e industrial trajo consigo la migración rural hacia

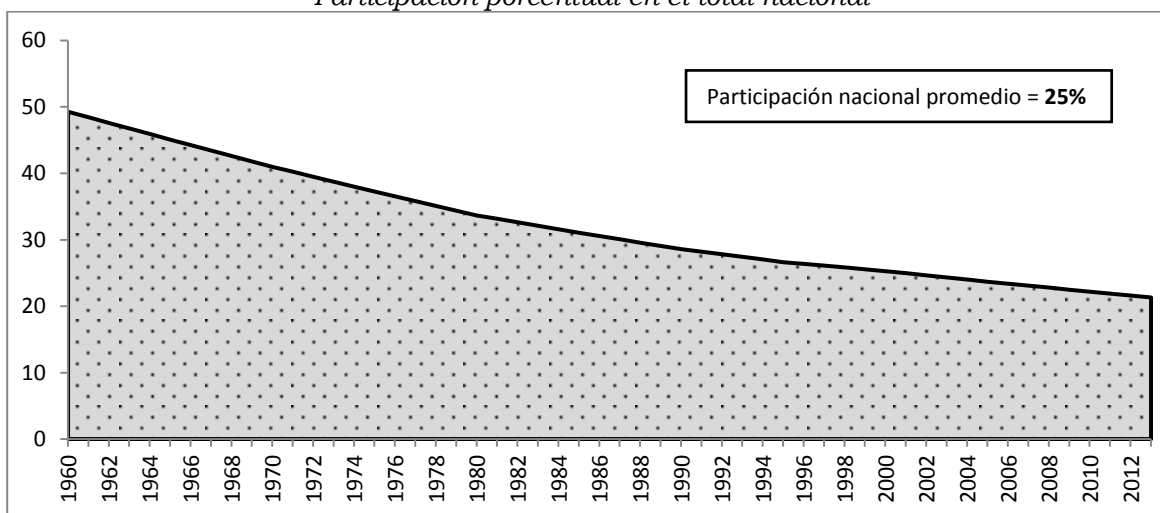
<sup>72</sup> El tamaño de la población rural en México, es incluso comparable con el tamaño poblacional de algunos países completos como Afganistán (25 millones 500 mil personas); Yemen (24 millones 527 mil personas) o Corea del Norte (24 millones 052 mil personas).

las grandes ciudades. En el año de 1900 existían 9.8 millones de personas rurales y 3.8 millones de urbanos. En 1950 la población rural representaba el 56% del total nacional; en el 2000, el 25.3%; en el 2012, el 23.0%.<sup>73</sup>

La tendencia de la población rural en el tiempo es resultado de la pérdida de preponderancia de las actividades agrícolas en relación a las manufacturas (Gráfica 6). También evidencia, la presión de la pobreza que incentiva la migración hacia las ciudades en un contexto donde el empleo urbano es escaso y, por el contrario, propaga la pobreza y la indigencia.

**Gráfica 6**

*Tendencia de población rural, 1960-2012  
Participación porcentual en el total nacional*



Fuente: Indicadores del Desarrollo Rural, Banco Mundial. <http://bancomundial.org>

Para los grupos pobres e indígenas, aumenta la necesidad de salir de sus comunidades para buscar trabajos, como jornaleros en otros países, especialmente Estados Unidos y Canadá (aún con el incremento de las medidas de seguridad y el mayor riesgo en la frontera),<sup>74</sup> pero también a los complejos agroexportadores ubicados en el norte de México, donde vislumbran una mayor certidumbre en la obtención de un ingreso (cultivos de hortalizas en Sinaloa y granos en Sonora, por ejemplo).

<sup>73</sup> Rojas, T. (2009). La crisis del sector rural y el coste migratorio en México. (Universidad Iberoamericana, Ed.) *Iberoforum Revista de Ciencias Sociales* (8).

<sup>74</sup> México representa una tercera parte del total de migrantes en E.U y 60% de los no autorizados (o indocumentados). La demanda de mano de obra para la agricultura de Estados Unidos, es uno de los incentivos a migrar puesto que aunque está tecnificada, en las épocas de cosecha requiere de trabajadores que realicen la labor a salarios bajos. Un ejemplo, es el norte del estado de Nevada donde hay una producción importante de cebolla.

Como consecuencia, el medio rural sufre cambios en la estructura poblacional. A raíz de la creciente migración de los hombres jefes de familia, las localidades rurales han quedado pobladas por adultos mayores, mujeres y niños que subsisten de la pequeña agricultura combinada con el comercio al menudeo, de las remesas y, sobre todo, de las transferencias gubernamentales.

Las implicaciones de política pública ante esos cambios se ven claramente en el caso del estrato de la población mayor. México tiene una de las tasas de pobreza en la vejez, más elevadas dentro de la OCDE. Cerca de 66% del total de la población de más de 65 años de edad (8.6 millones de mexicanos) no tiene acceso a una pensión y cuatro millones viven en pobreza. La dependencia de los programas de gobierno entre los que destacan Procampo, Oportunidades y Adultos Mayores, aumenta para los grupos que comprenden el rango de los 65-80 años del medio rural. Entre 2000 y 2010 el porcentaje de dependientes de las transferencias públicas, incluyendo hombres y mujeres, aumentó apreciablemente (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
*Fuentes de ingreso de los adultos mayores en el medio rural*  
*Porcentajes por género*

2000										
	Jubilación o Pensión		Ayuda de Familiares desde otro País		Ayuda de Familiares desde dentro del País		Programas de Gobierno *		Otros	
Edad	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
65-69	14	6	8	7	6	9	32	19	2	1
70-74	14	7	8	7	8	11	32	20	2	1
75-79	14	7	8	7	10	12	30	20	2	1
80	12	7	8	6	12	13	24	14	2	1
2010										
Edad	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
65-69	16	6	7	9	5	8	34	43	2	1
70-74	21	8	7	8	8	9	70	75	1	1
75-79	18	8	9	9	8	10	82	85	2	2
80	15	9	9	8	10	12	84	83	2	2

\*Incluye Procampo, Oportunidades, Adultos Mayores, etc. H: hombre, M: mujer  
Fuente: Diagnóstico Sociodemográfico del Envejecimiento en México, Conapo, 2011.

El problema va más allá de que el gobierno cree nuevos programas para atender a los adultos mayores. La verdadera dificultad está en solucionar las causas estructurales por las que los jóvenes abandonan el campo (la edad promedio del migrante oscila entre los 15 y 44 años). El peligro de la marginación es que reproduce un *círculo de carencias-expulsión* que modifica la estructura de los hogares rurales en cuanto a cabezas de familia, posición que asumen las mujeres frente a la migración de los esposos o hijos; pero que también realimenta los incentivos de los niños y jóvenes que todavía

permanecen en el hogar, a migrar al estimar que su entorno ofrece pocas posibilidades de salir de la pobreza.

Un estudio del Consejo Nacional de Población (Conapo) destaca que en el periodo 1997-2002, 44% del flujo total de migrantes procedía de las localidades de menos de 2,500 habitantes; 38% de localidades urbanas (mayores a los 15,000 habitantes) y 18% de localidades mixtas. En el periodo 1993-1997 el flujo de individuos migrantes provenientes de localidades no urbanas incluyendo rurales y con status de urbano-bajo (menores a 15,000 habitantes) representó 46% del flujo, mientras que para 2002-2004 ascendió a 51%.<sup>75</sup>

Por entidad federativa, el vínculo entre rezago social, predominancia de las actividades primarias y migración, es estrecho. Las causas de la migración en algunas de las entidades con mayor rezago social están fuertemente relacionadas con la búsqueda de trabajo: en Guerrero, el 93.2% de los migrantes se fue a vivir a E.U para trabajar o buscar trabajo; en Oaxaca, el 91.6%; en Veracruz, el 96.4%; y en Puebla, el 97.6%.<sup>76</sup>

Al mismo tiempo, el 60% de la población rural se concentra en los estados del sur y centro del país. Los datos del rezago por estado, muestran el arraigo de las desigualdades regionales en el tiempo y la prevalencia del atraso, aspectos, que parecen inmunes a lo temporal y a los programas públicos (Cuadro 7).

Los estados del centro y sur con más población rural son Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Puebla, Oaxaca y Veracruz. A excepción del estado de México y Guanajuato, el resto de este grupo son entidades con un *índice de rezago social elevado*, con importantes carencias en el acceso a los servicios educativos, de salud, de vivienda y de servicios básicos (agua potable, drenaje, electricidad y combustible para cocinar).<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO). (1 de Mayo de 2013). Obtenido de <http://www.conapo.gob.mx>

<sup>76</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). *Índice de Marginación Social por entidad federativa y municipio*. México.

<sup>77</sup> El *índice de rezago social* es resultado de la medición multidimensional de la pobreza introducida en la Ley General de Desarrollo Social de 2008. El índice se construye considerando los indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de espacio y calidad de la vivienda y activos del hogar. Es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar las unidades de observación según sus carencias sociales. El ordenamiento es progresivo: las entidades que se encuentran en los primeros lugares, son las que mayores carencias presentan. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Op.Cit.

### Cuadro 7

*Índice de rezago social por estado, 2005 y 2010*<sup>78</sup>

Estado	Grado de Rezago Social		Lugar que ocupa	
	2005	2010	2005	2010
Aguascalientes	Muy Bajo	Muy Bajo	29	29
Baja California	Muy Bajo	Muy Bajo	25	28
Baja California Sur	Bajo	Bajo	22	21
Campeche	Alto	Alto	9	10
Coahuila	Muy Bajo	Muy Bajo	30	30
Colima	Muy Bajo	Muy Bajo	27	27
Chiapas	Muy Alto	Muy Alto	1	3
Chihuahua	Bajo	Bajo	24	23
Distrito Federal	Muy Bajo	Muy Bajo	31	31
Durango	Medio	Medio	18	12
Guanajuato	Alto	Medio	11	11
Guerrero	Muy Alto	Muy Alto	2	1
Hidalgo	Alto	Alto	7	7
Jalisco	Bajo	Muy Bajo	23	25
México	Bajo	Bajo	19	19
Michoacán	Alto	Alto	6	6
Morelos	Medio	Medio	17	16
Nayarit	Bajo	Bajo	20	17
Nuevo León	Muy Bajo	Muy Bajo	32	32
Oaxaca	Muy Alto	Muy Alto	3	2
Puebla	Muy Alto	Alto	4	5
Querétaro	Medio	Bajo	15	18
Quintana Roo	Medio	Bajo	12	20
San Luis Potosí	Alto	Alto	10	8
Sinaloa	Bajo	Bajo	21	22
Sonora	Muy Bajo	Muy Bajo	28	26
Tabasco	Medio	Medio	14	14
Tamaulipas	Muy Bajo	Muy Bajo	26	24
Tlaxcala	Medio	Medio	13	13
Veracruz	Alto	Alto	5	4
Yucatán	Alto	Alto	8	9
Zacatecas	Medio	Medio	16	15

Fuente: *Índice de Rezago Social, 2010*, Coneval.

#### II.1.2 Pobreza

En cuanto a pobreza por ingresos, aquella que compara los ingresos percibidos por las personas con los valores monetarios de las canastas alimentaria de capacidades y de patrimonio, para determinar la posibilidad de acceder a ellas, reporta que en 2008 doce millones de personas de las zonas rurales se encontraban en pobreza alimentaria (casi 50% de la población rural total) en las urbanas siete millones.

De acuerdo a la medición multidimensional de la pobreza, aquella que la mide en base a las carencias sociales además del ingreso (rezago educativo, salud, vivienda, etc.), en 2010 el 41% de la población rural se encontró en pobreza moderada (11 millones, 250 mil personas); en las zonas urbanas el porcentaje fue de 34%. El contraste fue mucho más marcado en pobreza extrema; el 24% de la población rural (6 millones de personas) se encontró en esta condición y sólo 6% de la urbana.

### II.1.3 Rezago educativo

Con los cambios en el empleo rural en lo que se refiere a la diversificación del ingreso de las familias que tienden a complementar actividades agrícolas con otras, el grado educativo se vuelve un factor esencial para acceder a las diferentes opciones de trabajo.

En condiciones normales, la demanda de educación depende de las aspiraciones y necesidades personales, escolaridad de los padres, habilidades acumuladas y de la expectativa de retorno educativo (la que, a su vez, depende de la calidad de los programas, planteles y profesores). En condiciones de pobreza, la demanda de educación es función de la decisión que toman los jóvenes y sus familias respecto a continuar con sus estudios, acción que a su vez obedece a las condiciones socioeconómicas de los hogares a los que pertenecen y que se sobreponen a la decisión de estudiar.<sup>79</sup>

Como derecho social, la educación es un bien público que facilita el desarrollo de capacidades y habilidades de las personas. Desde la teoría económica, y en particular, de los micro fundamentos (el individuo como sujeto económico racional) la educación es una inversión que aumenta la productividad y los ingresos del individuo; aunque la existencia de un sujeto racional se ve limitada en la realidad por la deficiente información sobre costos y beneficios de una determinada decisión -en este caso, estudiar o no, y la propia inexistencia de esa libertad de elección en personas pobres, la teoría acierta en el hecho de que la educación es uno de los medios para la formación de capacidades y habilidades, crecientemente exigidas por el mercado laboral.

En la diversificación de fuentes de ingreso, los bajos niveles educativos de la población rural, son un impedimento para la inserción laboral en trabajos formales. La brecha educativa entre lo rural y lo urbano está presente en todos los niveles y es particularmente grande en el nivel medio superior y superior.

Los avances de las zonas rurales en cuanto a *nivel de instrucción* educativa indican que entre 2005 y 2010 aumentó de 21.2 a 26.9% el número de personas con secundaria completa y de 6.8 a 10.0% el de personas con nivel medio superior y superior (Cuadro 8).<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2011). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. México.

<sup>80</sup> *Nivel de instrucción*: Máximo grado de estudios aprobado por las personas en cualquier nivel del Sistema Educativo Nacional (SEN) o su equivalente en el caso de estudios en el extranjero. Encuesta Nacional Ocupación de Empleo (ENOE). (27 de Febrero de 2014). Obtenido de <http://www.inegi.gob.mx>

### Cuadro 8

*Nivel de instrucción en localidades urbanas y rurales, 2005 y 2010  
Porcentajes de la población ocupada total por tipo de localidad*

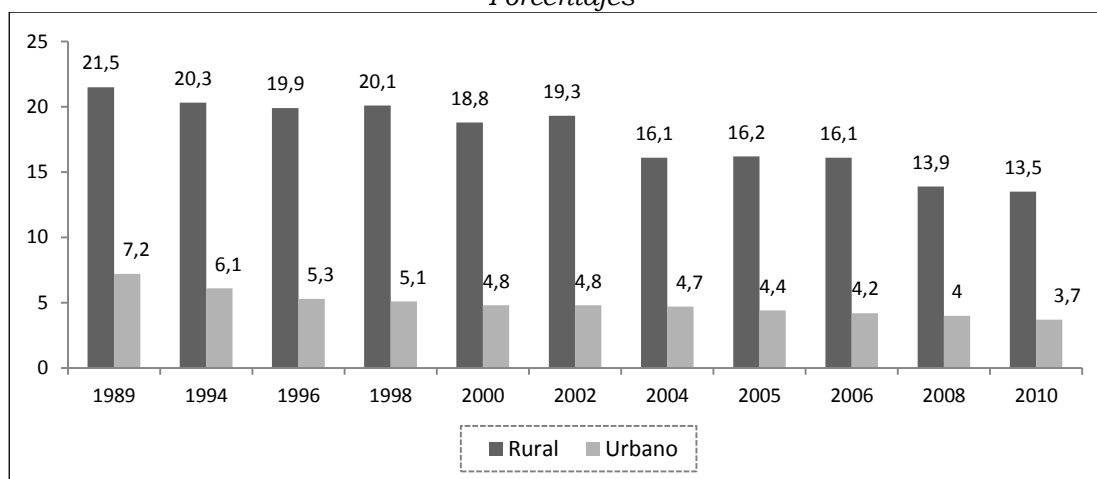
Nivel de instrucción	Localidades Urbanas		Localidades Rurales	
	2005	2010	2005	2010
Población Ocupada Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria Completa	20.8	20.1	29.1	28.2
Secundaria Completa	34.8	35.3	21.2	26.9
Medio Superior y Superior	33.4	34.5	6.8	10.0
No especificado	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: elaborado en base a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), serie 2005-2010, Inegi.

En cuanto al analfabetismo, las tasas rural y urbana se redujeron en los últimos veinte años pero la diferencia continua siendo considerable entre las dos áreas; en 2010 el 13.5% de la población rural de 15 años y más era analfabeta mientras que únicamente el 3.7% lo era de la urbana (Gráfica 7).<sup>81</sup>

### Gráfica 7

*Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, 1989-2010  
Porcentajes*



Fuente: Cepal Stat.

En términos generales, la relación entre niveles de educación y acceso a oportunidades de trabajo formales favorece a quienes mayores grados de escolaridad tienen. Incluso Musgrave ubica la disponibilidad de oportunidades educativas como un determinante en la distribución del ingreso de un país.<sup>82</sup> Las implicaciones que tiene la predominancia de una población rural con bajos niveles educativos, son los incentivos a la informalidad y el subempleo; en

<sup>81</sup> *Analfabetas*: las personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

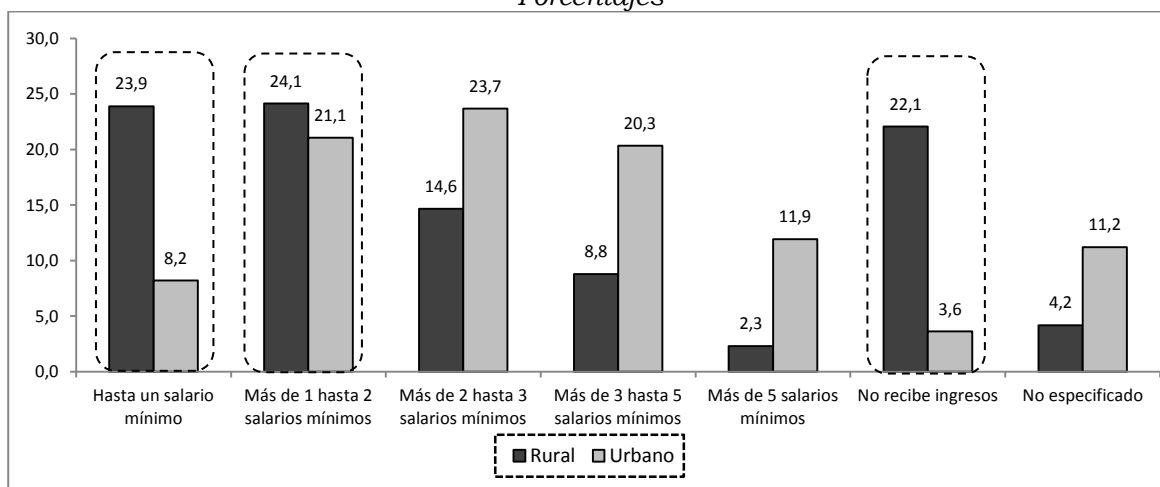
<sup>82</sup> Musgrave, R. (1973). Principios de determinación del presupuesto. En F. Domínguez, *Política fiscal en acción*. Op.Cit.

consecuencia, se tienen insuficientes niveles de ingreso para cubrir las necesidades familiares, y menores probabilidades de superar la pobreza.

#### II.1.4 Niveles de ingreso

Casi el 50% de la población rural ocupada está concentrada en los estratos de hasta un salario mínimo (23.9%) y de más de uno hasta dos salarios mínimos (24%).<sup>83</sup> Por el contrario, en las zonas urbanas, la población ocupada se concentra en el estrato de más de dos y hasta tres salarios mínimos (23.7%), y es mucho más alto el porcentaje de personas que perciben más de cinco (11.9%) a diferencia de las rurales donde este último estrato alcanza 2.3%. El porcentaje de ocupados que no recibe ingresos es de 22.1% en el medio rural, en el urbano, de 3.6% (Gráfica 8).<sup>84</sup>

**Gráfica 8**  
Población ocupada por nivel de ingresos, rural y urbana  
Porcentajes



Fuente: elaborado en base a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), serie 2005-2010, Inegi.

<sup>83</sup> Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: Trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña). Encuesta Nacional Ocupación de Empleo (ENOE). (27 de Febrero de 2014). Obtenido de <http://www.inegi.gob.mx>

<sup>84</sup> La Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) establece que los salarios mínimos generales son de \$67.29 diarios para el área A, y \$63.77 para el área B. El área A comprende: 1) todos los municipios de Baja California y Baja California Sur; 2) todas las delegaciones del Distrito Federal; 3) algunos municipios de Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Veracruz. El área B: 1) todos los municipios de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas; 2) todos los municipios no comprendidos en el área A del inciso 3. Conasami. (7 de Marzo de 2013). Obtenido de <http://www.conasami.gob.mx>



La interpretación de los datos de la Grafica 8 reafirma cuando menos dos puntos. El primero, la ausencia de capacidad de compra en un porcentaje elevado de la población ocupada que no percibe ingresos monetarios por su trabajo o actividad y escasamente inserta en el mecanismo de mercado; el segundo, un elevado porcentaje de personas imposibilitadas para adquirir la canasta alimentaria y en condición de pobreza por ingresos.

Una explicación, más profunda tiene que ver con la transferencia del capital generado en la agricultura hacia las actividades urbanas y del sector terciario. Es en las ciudades donde se realizan los más importantes procesos de ahorro y capitalización y sólo una mínima parte de esos ahorros se reinvierten en la agricultura y, ello, solamente en las zonas de agricultura comercial. Como se vislumbró desde los 60' y 70', el capital generado en la agricultura es absorbido por el sector comercial y de servicios de las urbes en crecimiento. Una parte del capital acumulado se destina a la industria local y regional, pero es una parte mínima. En aquellos tiempos, se previó que la burguesía rural no se transformaba en una clase de empresarios industriales. Por el contrario, se supuso, que destinaría sus capitales a incrementar sus actividades de tipo comercial y a especular en los mercados financieros. Es decir, que el capital acumulado en la agricultura tendería a fluir hacia las grandes ciudades en desarrollo, extrayendo todos eslabonamientos de inversión, empleo e ingreso de las zonas rurales.<sup>85</sup>

La explicación dentro del análisis del autoabasto, tiene que ver con la preponderancia de personas dedicadas a la agricultura de autoconsumo (que alcanza un 60% del total de productores). Este tipo de producción carece de canales de comercialización debido a que su objetivo es satisfacer las necesidades alimentarias familiares; en muchos casos está implicado el peso cultural de la producción. Se cultiva la tierra como una herencia ancestral que cubre los requerimientos más básicos de alimentación, pero no para la venta. Aunque la percepción de ingresos monetarios se ve limitada, las familias poseen el valor de lo cosechado y procuran suplir esa carencia, ocupándose en otras actividades de la misma localidad o de las ciudades.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Reyes, S., Eckstein, S., Stavenhagen, R., & Ballesteros, J. (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudios sobre las relaciones entre la tenencia y el desarrollo agrícola de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>86</sup> Las estrategias de sobrevivencia de los hogares rurales varían en relación a su posición socioeconómica. Tomando como base los datos del Encuesta Nacional de Hogares Rurales en México (ENHRUM) 2007, la tesis de Fierros, hace, entre otras estimaciones, una clasificación de los hogares rurales en 4 *clusters* para determinar el peso de la agricultura y de otras actividades en la percepción de ingresos. Véase: Fierros, I. (2014). *Análisis de los activos y los determinantes de la diversificación de los medios de vida de los hogares rurales de México*. México: Instituto de Investigaciones Económicas.

Las propias características de las actividades primarias en el medio rural hacen que los trabajos formales sean escasos. No hay contratos laborales con prestaciones; sólo las pocas unidades de producción grandes y con presencia en el mercado operan bajo esa modalidad. Esta situación afecta particularmente a los jóvenes ya que incrementa el aliciente a migrar a la vez que contribuye a mantener el tamaño poblacional con un ritmo de crecimiento bajo y con una población envejecida. En las áreas más urbanizadas, el porcentaje promedio de jóvenes sin acceso a trabajos formales es de 52.6%, en las rurales, de 76.7% (Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
*Jóvenes sin acceso a trabajos formales, 2010*  
Porcentajes

Zonas	Promedio
<i>Más urbanizadas</i> (100,000 o más habitantes)	52.6
<i>Urbano medio</i> (15,000 – 99,999 habitantes)	66.0
<i>Urbano bajo</i> (2500 - 14,999 habitantes)	73.8
<i>Rural</i> (Menos de 2,500 habitantes)	76.7

Fuente: elaborado en base a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), serie 2005-2010, Inegi.

A nivel nacional del cien por ciento de la población asalariada que trabaja en el sector Agropecuario, sólo el 17.2% cuenta con prestaciones laborales (Servicio Médico, Vacaciones, Aguinaldo, Ahorro para el Retiro y Reparto de Utilidades) y 79.6% no goza de ninguna prestación. De acuerdo a la definición del Inegi de *población asalariada*, aquella que sí contó con prestaciones fue la que logró trabajar para unidades económicas de vocación comercial.<sup>87</sup>

### II.1.5 Servicios de salud

En el mercado laboral rural el porcentaje de personas con acceso a instituciones de salud como prestación por el trabajo es muy bajo: 14%; mientras que el que no tiene acceso, es de 86%. Entre otras razones, como se ha mencionado, están las características del mercado laboral rural.

---

<sup>87</sup> *Población Asalariada*. Personas de 12 y más años de edad que en la semana de referencia trabajaron para un patrón o empleador del sector público o privado; y que reciben un pago, sueldo, salario o jornal. En esta categoría se encuentran los empleados, obreros, jornaleros, peones y los ayudantes con pago. Encuesta Nacional Ocupación de Empleo (ENOE). (27 de Febrero de 2014). Obtenido de <http://www.inegi.gob.mx>

A nivel agregado el acceso a la salud en México aún depende en forma preponderante de la capacidad de compra de los hogares.<sup>88</sup> Además, los servicios presentan una gran segmentación. Los de las ciudades son relativamente más completos y eficientes que los de la ruralidad; por servicios, aquellos orientados a los trabajadores formales difieren en calidad de los prestados a la población general como servicio público.

Algunos programas como el de Oportunidades son un estímulo para las familias a hacer uso de los servicios de salud disponibles, ya que se otorga bajo el compromiso de cumplir con una agenda de citas médicas, pero se ha encontrado que hay deficiencias en la calidad de los servicios prestados en las clínicas o centros de salud de que disponen las familias de las zonas rurales.<sup>89</sup>

#### II.1.6 Medio ambiente

La alteración de la relación sociedad-medio ambiente se da en dos direcciones: la primera a partir de los efectos que los procesos demográficos y productivos tienen sobre la riqueza natural; la segunda a partir de los efectos que la alteración climática ocasionada, genera sobre la población y la producción (deterioro de la salud, incremento de la morbilidad, mortalidad, lluvias y sequías atemporales).

En lo agropecuario el deterioro ambiental preocupa al ubicársele como el mayor depredador del medio ambiente en la medida que aumentan y diversifican las necesidades alimenticias mundiales. Las bases para la producción agropecuaria son el agua y el suelo, que resultan cada vez más escasos para garantizar el abastecimiento alimentario sin dañar la estructura ambiental.<sup>90</sup> La frontera agrícola se ve afectada por una política económica que radicaliza la competencia y que rompe el equilibrio ambiental al buscar incesantemente espacios de producción para expandir el mercado: cuando la delimitación de fronteras agrícolas está en función del capital global y sin medidas de prevención, mitigación y sanción, la producción agropecuaria se desplaza en el espacio a partir de un modelo tecnológico intensivo que tiene por objetivo acrecentar volúmenes menospreciando el respeto ambiental. La sobreexplotación de la tierra, el uso excesivo de fertilizantes químicos, herbicidas y pesticidas contribuye al deterioro del suelo, el agua y el aire. Sin

---

<sup>88</sup> Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. México.

<sup>89</sup> El caso del programa Oportunidades, se aborda a detalle en el Capítulo IV.

<sup>90</sup> Torres, F. (2001). Fronteras agrícolas, alimentación y fragilidad ambiental. En J. Delgadillo, *Los terrenos de la política ambiental en México* (págs. 95-117). México: Miguel Ángel Porrúa.

políticas ambientales que garanticen la sustentabilidad, se avanza hacia mayores alteraciones con consecuencias catastróficas.

En el informe 2014 del Banco Mundial sobre calentamiento global sobresalen los riesgos del agravamiento del cambio climático para los medios de subsistencia por efecto del aumento de la emisión de gases de invernadero. Hacia las dos décadas siguientes, se prevé un calentamiento de 1.5° C superior a los niveles de la pre industrialización y de 2°C para mediados de siglo. Un calentamiento global de 1.5°C significará sequías más graves y una subida del nivel del mar, que aumentará el riesgo de daños por las marejadas asociadas con las tormentas y la pérdida de cultivos.<sup>91</sup>

A nivel global no ha podido concretarse un plan para contener el calentamiento global y en México, los mismos programas públicos contribuyen a la sobreexplotación ambiental. Conservar la riqueza natural de lo rural tiene implicaciones de seguridad alimentaria. Como menciona Escalante, la ruralidad no es un stock para explotarlo y disfrutarlo en las urbes; <sup>92</sup> por el contrario, en la medida que la satisfacción de necesidades alimentarias, está conectada con ella, su incorporación al desarrollo con una noción sustentable es una necesidad.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Obtenido de <http://bancomundial.org>

<sup>92</sup> Escalante, R. (2006). Desarrollo rural, regional y medio ambiente. *Economía UNAM*, 3 (8), 70-94.

<sup>93</sup> Lo *sustentable* se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos medioambientales. Básicamente, sugiere la idea de no explotarlos más allá de su límite de renovación natural, de tal forma que se garantice la satisfacción de generaciones actuales y futuras.

## II.2 Indicadores socioeconómicos

### II.2.1 Ingreso

En los últimos años uno de los cambios más destacables del ingreso rural como variable agregada es la tendencia a la diversificación.<sup>94</sup> Según datos de la población rural ocupada por sector de actividad, entre 1990 y 2010 la población que se ocupó en la agricultura pasó de 67.7% a 49.3% del total rural; por su parte, la participación de la ocupada en los servicios pasó de 13.2 a 19.6%, y en el comercio de 4.0 a 10.4%.<sup>95</sup>

Tal comportamiento, no implica el desplazamiento de la agricultura aunque sí cede centralidad y da paso a la *pluriactividad* de los hogares, una estrategia consistente en percibir ingresos de más de un sector para cubrir satisfactoriamente las necesidades familiares (por ejemplo, sector agrícola + comercio + trabajo asalariado).<sup>96</sup>

En el comportamiento de la ocupación se perciben los movimientos de la población ante la presión de proveerse de un ingreso, complementando actividades. Los ingresos que los hogares consiguen fuera del predio agrícola, el lugar que ocupan las diferentes actividades productivas y de servicios como fuentes de ocupación son relevantes, sobre todo, si se toma en cuenta que en la zona rural vive una cuarta parte de la población nacional y trabaja un 21% de la población económicamente activa (PEA) (Cuadro 10).

---

<sup>94</sup> Por diversificación se entiende la capacidad de los individuos o familias rurales de “*variar*” sus fuentes de ingreso ocupándose no sólo en la agricultura, que es la principal actividad del medio rural, sino en otras actividades como el comercio, la industria y los servicios tanto en su comunidad, como en las zonas urbanas.

<sup>95</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2010). *XII Censo de Población y Vivienda*. Op.Cit.

<sup>96</sup> *Pluriactividad* del hogar: un hogar que percibe ingresos de más de un sector. Los trabajos de De Jambry y Sadoulet son un ejemplo de investigación en cuanto a diversificación del ingreso. En uno de sus trabajos más emblemáticos y en base a la encuesta ejidal de 1997 estudiaron el comportamiento de las fuentes de ingreso de los hogares ejidales clasificados por tamaño de predio. Observaron que la participación del Ingreso Agrícola en el Ingreso Total aumentó con el tamaño del predio, lo cual, se explica por la viabilidad productiva y económica que las grandes explotaciones ofrecen a sus propietarios. En segundo lugar, el Ingreso Fuera del Predio fue mucho más significativo para las explotaciones pequeñas; para las que ostentan menos de 2 hectáreas éste representa el 77% del Ingreso Total y disminuye a medida que aumenta el tamaño, llegando hasta 38% para las explotaciones de más de 18 hectáreas. A excepción de las remesas, todas las fuentes de ingreso provenientes de actividades Fuera del Predio, fueron más importantes para los hogares que menos tierra poseen; en la categoría de Salarios, son los No Agrícolas los que representaron una mayor proporción de los ingresos, en comparación con los Agrícolas. De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2004). Estrategias de ingresos de los hogares rurales de México. En Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina* (págs. 129-148).

### Cuadro 10

*Población rural económicamente activa, 1990, 2000 y 2010*  
*Porcentajes de la PEA nacional*

	1990	2000	2010	Promedio PEA Rural
PEA Nacional	100	100	100	
PEA Rural	24.0	20.1	19.0	<b>21</b>

Fuente: Censo de Población y Vivienda, Edición, 1990, 2000 y 2010, Inegi.

Como señala Grammont, para entender cabalmente la diversificación, es necesario dividir a los hogares rurales, en cuando menos dos grandes categorías (clasificadas por el acceso a la tierra). Si bien, en la economía rural las actividades complementarias al trabajo agropecuario siempre existieron - especialmente el trabajo asalariado fuera de la unidad- se reconocía que era la agricultura la que ordenaba y daba sentido a la vida del campesino. Esa centralidad de la agricultura ha sido reemplazada por el trabajo asalariado: sin perder del todo la función de productor agropecuario, la familia campesina vive esencialmente del salario de sus miembros obtenido fuera de la unidad de producción familiar. Esta compleja combinación entre actividad agropecuaria y asalariada, ocasionalmente con pequeños negocios y oficios propios, se conoce como *pluriactividad campesina*.<sup>97</sup>

Por un lado, están las familias campesinas con actividad comercial total o parcial y con extensiones de tierra medianas y grandes, que intentan contrarrestar los efectos de la baja en los precios agropecuarios diversificando las actividades de sus miembros, denominadas Unidades Económicas Campesinas Pluriactivas (UECP). Los ingresos de estos hogares provienen en mayor proporción de la comercialización agropecuaria (27%) y de los salarios percibidos en ocupaciones diferentes (24%) (Cuadro 11).<sup>98</sup>

Por otro, están las Unidades Rurales Familiares (URF) que producen en traspatio o para el autoconsumo porque se carece de suficiente tierra para producir para la venta. Los ingresos de estos hogares dependen en mayor medida de los salarios percibidos en trabajos no agropecuarios (57%) y por actividades empresariales por cuenta propia (15%).

---

<sup>97</sup> De Grammont, H. C. (2009). La nueva estructura ocupacional en los hogares rurales mexicanos. En H. C. De Grammont, & L. Martínez, *La pluriactividad en el campo mexicano* (págs. 273-307). México: FLACSO Ecuador.

<sup>98</sup> Los datos del cuadro están basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2004). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. México.

### Cuadro 11

*Ingresos de las Unidades Económicas Pluriactivas (UECP) y de las Unidades Rurales Familiares (URF)*

Tipo de Ingreso	UECP	URF
Salario en dinero	<b>24%</b>	<b>57%</b>
Salario en especie	7%	8%
Agropecuario monetario	<b>27%</b>	<b>0%</b>
Autoconsumo	5%	2%
Empresarial	10%	15%
Remesas	13%	4%
Subsidios	7%	9%
Otros ingresos	6%	4%
Total	100%	100%

Fuente: Hubert C. de Grammont, Luciano Martínez Valle (Coordinadores), *La pluriactividad en el campo latinoamericano*, (FLACSO).

Con los datos se infiere que los hogares rurales sin acceso a la tierra (URF) dependen en menor grado de los ingresos provenientes de la agricultura, y más de las actividades por cuenta propia no agrícolas por lo que son más pluriactivos.<sup>99</sup> Los que tienen acceso a la tierra, identificados con las UECP, al destinar la producción agrícola a la venta total o parcial, obtienen la mayor parte de su ingreso por esta vía y, aunque diversifican, son menos pluriactivos.

Lo anterior es consistente con lo que Rello menciona en relación a que los hogares rurales diseñan sus propios medios para satisfacer sus necesidades de ingreso y escapar de la pobreza mediante tres vías: 1) la laboral, 2) la combinación de fuentes de ingreso, 3) la agricultura.<sup>100</sup>

La primera, aprovecha la educación y capacitación con que cuentan los integrantes de la familia (si es que la hay) para conseguir empleos no agrícolas, incluyendo los urbanos. La segunda, parte de la agricultura como medio para el autoconsumo, pero tiende a buscar la diversificación del ingreso mediante la inserción a los servicios y el comercio; en estas dos categorías entran las URF. La tercera, correspondiente a un estrato minoritario de productores, parte de una agricultura con extensiones de tierra suficientes para la generación de

---

<sup>99</sup> Cuando se habla de unidades familiares sin acceso a la tierra, no significa que estos hogares no tengan la posibilidad de producir en el terreno donde se ubica su casa o que no cuenten con pequeñas parcelas en un sitio distinto. El criterio se usa para distinguir a aquellos hogares con extensiones pequeñas o medianas que utilizan para cultivar y vender de aquellos que producen para el autoabasto.

<sup>100</sup> Esta tipología de los hogares ofrece una interpretación de la pobreza que tendría que ver con la desigual distribución de los activos generadores de ingreso, así como, de las capacidades y oportunidades con que cuenta la población rural para salir de ella. Rello, F. (2001). *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*. México: CEPAL.

excedentes que son destinados al comercio y a la capitalización de la unidad productiva; aquí entran las UECP.<sup>101</sup>

Como argumentan Escalante y Rello, las familias rurales son muy heterogéneas porque los recursos o activos a su disposición son muy diferentes. Hay una desigual distribución de los recursos naturales, el capital, la educación, la pertenencia a organizaciones, la infraestructura y los servicios públicos.<sup>102</sup> Los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y de la Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE), muestran que las fuentes de ingreso de las familias rurales son variadas y tienden, cada vez, a la diversificación respecto a la agricultura.<sup>103</sup> Los hogares ejidales con menos de dos hectáreas obtienen del cultivo de la tierra sólo un 10% de sus ingresos totales, mientras que la agricultura es más importante para los productores grandes.

Tras la pluriactividad se encuentran *factores de presión* estructurales - como la desigualdad, la pobreza, la carencia de tierra y la baja productividad- que presionan a los hogares para conseguir ingresos mediante la diversificación. Además, la dificultad para acceder a la tierra, la falta de canales de comercialización, la escasez de crédito y seguros coaccionan también a buscar opciones. La posesión de extensiones pequeñas de tierra en la mayoría de los productores, los problemas de fertilidad de las mismas y la imprevisibilidad del clima son incentivos para complementar el ingreso familiar, ocupándose en actividades distintas a las agropecuarias.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Ibid., pp.9-10.

<sup>102</sup> Escalante, R., & Rello, F. (2000). El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro. *Comercio exterior*, 983-987.

<sup>103</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2004). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Op.Cit.

<sup>104</sup> Respecto a los problemas de fertilidad de la tierra:

*“La fertilización sintética impulsada desde los años treinta y desarrollada a gran escala con la llamada ‘revolución verde’ durante la segunda mitad del siglo X, resolvió aquel problema trasladándolo a otro lugar y creando otro mayor. Pues los métodos de fertilización también afectan la sustentabilidad del agroecosistema desde otra vertiente, la del origen y destino de las materias utilizadas como nutrientes, y fue hacia allá donde se desplazaría el anterior ‘coste territorial’ de las agriculturas basadas en la fertilización orgánica. Tradicionalmente las sustancias empleadas como fertilizantes habían sido materias orgánicas producidas en el mismo territorio, y tanto por su origen o composición como su escala de uso no generaban residuos nocivos. Pero desde fines del siglo XX fue adquiriendo importancia el uso de abonos minerales e industriales primero como mero complemento del estiércol animal, e imponiéndose después como su completo sustituto tras la segunda Guerra Mundial. (...) Dada su condición de materias no renovables, la dependencia de aquellas fuentes de nutrientes basadas en los combustibles fósiles ya comportan en sí misma problemas de sustentabilidad. Estos se han visto muy agravados después por los efectos contaminantes del empleo excesivo y agroecológicamente ineficiente de esos fertilizantes químicos el marco de una agricultura intensiva territorialmente desencajada de la explotación ganadera y los usos forestales.”*

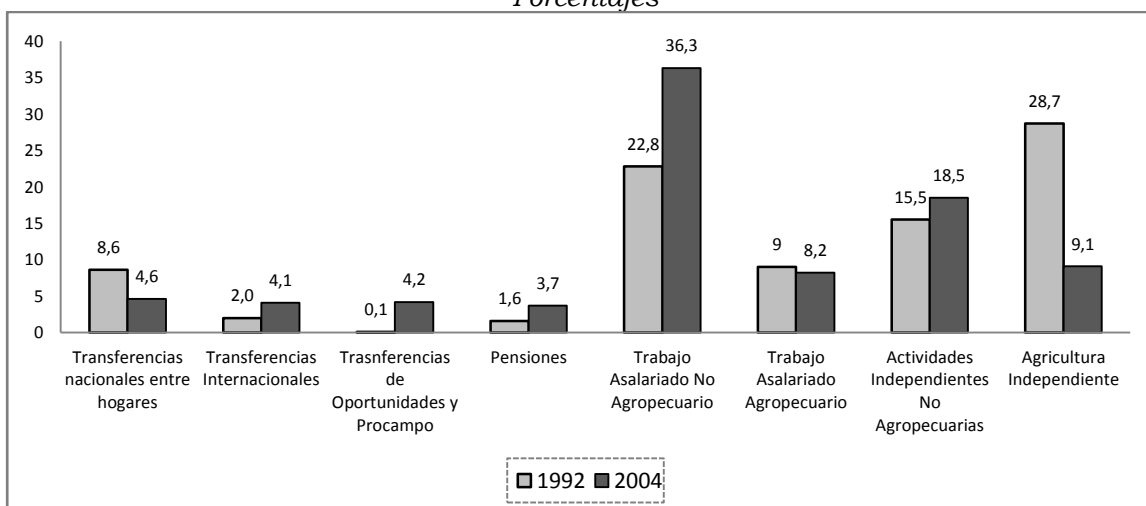
Garrabou, R., Tello, E., & Olarieta, J. R. (2010). La reposición histórica de la fertilidad y el mantenimiento de las capacidades del suelo, un elemento fundamental de las "buenas prácticas" agrícolas



Existen también *factores de atracción* relacionados con la posibilidad de captar un mejor ingreso en ocupaciones no agrícolas. Este aspecto es producto del propio curso de la economía rural que origina el crecimiento de la demanda de bienes no agrícolas al mismo tiempo que tiende a demandar más mano de obra a medida que los bienes que ofrece tienen también mayor demanda. Es el caso del comercio y de los servicios antes escasos en el medio rural, pero que actualmente son actividades con mayor presencia.<sup>105</sup>

En cifras globales, entre 1992 y 2004 el aporte de la agricultura al ingreso de los hogares rurales se redujo apreciablemente. Los ingresos provenientes de la Agricultura Independiente (o por cuenta propia) cayeron del 28.7 al 9.1% y los provenientes del Trabajo Asalariado Agropecuario de 9.0 a 8.2%, al mismo tiempo que las Actividades Independientes No Agropecuarias aumentaron de 15.5 a 18.5%, y el Trabajo Asalariado No Agropecuario de 22.8 a 36.3%. (Gráfica 9).<sup>106</sup>

**Gráfica 9**  
*Fuentes de ingreso de los hogares rurales, 1992 y 2004*  
Porcentajes



Fuente: elaborado en base a *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, Informe No. 51902-MX, Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible, Banco Mundial, 2009. (El Informe sólo proporciona datos hasta el 2004).

Es el sector terciario el que aglutina en mayor medida a la población ocupada. Entre 1990 y 2010 fue el sector que más creció en relación al resto. El

y su sustentabilidad. En R. Garrabou, & M. González, *La reposición de la fertilidad en los sistemas agrarios tradicionales*. Barcelona: Icaria.

<sup>105</sup> Entre esos servicios, se encuentran los bancos, el turismo, la hostelería. Es común observar que en las cabeceras municipales ya existan sucursales bancarias de los diferentes corporativos financieros como Bancomer, HSBC, Banamex, etc. También se han instalado sucursales de bancos pequeños como Coppel y Financiera Compartamos. El caso de Banco Azteca es particular por la campaña de ahorro que fomenta a partir de un peso, lo cual lo hace atractivo para la población pobre.

<sup>106</sup> Banco Mundial (2009). *Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural*, Informe No.51902. México.

porcentaje de ocupados en los servicios creció 8.5 puntos porcentuales entre 2000 y 2010 ubicándose en el segundo lugar de importancia después de la agricultura (Cuadro 12).

**Cuadro 12**  
*Población ocupada por sector de actividad*  
*Porcentajes del total rural*

Actividad	1990	2000	2010
Industria Extractiva de Transformación y Electricidad	8.8	11.9	10.5
Construcción	5.5	7.9	9.4
Comercio	4.0	7.0	10.4
Servicios	13.2	11.1	19.6

Fuente: elaborado en base a los Censos de Población y Vivienda, Ediciones 1990,2000 y 2010, Inegi.

El comercio al menudeo es de las actividades que más ha crecido como alternativa y complemento a la agricultura. En el periodo 1999-2004 creció a un ritmo de 8.6% anual. El turismo rural fue otro de los sectores con mayor crecimiento al alcanzar 6.3% en comparación con 5.9% en las áreas urbanas.<sup>107</sup> El turismo es una actividad que aprovecha la riqueza natural de las regiones para generar ingresos, dar empleo a los campesinos en su propia comunidad, diversificar la oferta turística nacional, asignar valor a los activos locales y ofrecer servicios en base a las potencialidades endógenas.<sup>108/109</sup>

La tendencia positiva del comercio y los servicios como alternativas a lo agropecuario no significa el traslado de la mano de obra a mercados de trabajo formales. El hecho de que el comercio al menudeo sea la actividad que más ha crecido refleja el crecimiento de la informalidad; en esas condiciones el ingreso se comporta de una forma muy variable y nada segura. Los pequeños negocios familiares son una de las opciones pero no siempre encuentran viabilidad en las localidades de origen; en ese caso, los miembros de la familia se trasladan a las cabeceras municipales o a las ciudades cercanas para vender diversos productos a través del ambulante.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2006). *Estudios de política rural en México*. México.

<sup>108</sup> El turismo rural como actividad explotable se formalizó en 2010 a través de la creación del Programa de Ecoturismo y Turismo Rural, teniendo como responsable a la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos de la Secretaría de Turismo. El objetivo principal era: “la alta competitividad de la oferta de productos turísticos en los principales destinos de turismo de naturaleza en el país, con un enfoque de sustentabilidad”. Los bienes y servicios que ofrece: “Apoyo con planes de financiamiento, asesoría técnica, formación profesional, promoción comercial, obras y planificación para regiones, estados, municipios y destinos con el fin de elevar la calidad de los servicios turísticos para la consolidación de los principales destinos de turismo de naturaleza del país”. El presupuesto aprobado para el 2011 fue de \$153 millones 259 mil 865. Secretaría de Turismo. (4 de Enero de 2014). Obtenido de <http://www.sectur.gob.mx>

<sup>109</sup> Garduño, M., & Guzmán, C. (2009). Turismo rural: participación de las comunidades y programas federales. (U. A. México, Ed.) *El periplo sustentable* (17), 5-30.

<sup>110</sup> Al visitar algunas localidades rurales, podremos percatarnos de que una de las salidas que han encontrado los pobladores es la de ofrecer diversidad de productos (artesanales, o tan sencillos como los

La capacidad de aprovechar las oportunidades de mercado y empleo depende de factores como la educación, las capacidades profesionales y del número de adultos en la familia (capital humano); la pertenencia a redes sociales y organizaciones productivas (capital social); la existencia de infraestructura adecuada, y el acceso a instituciones sociales.<sup>111</sup>

El planteamiento de la diversificación como búsqueda de mejores ingresos no es absoluto ya que supone hacer una valoración de lo que se consideran “*mejores ingresos*” en la decisión de las familias cuando complementan o diversifican ocupaciones.

Si en el dentro del territorio rural la población ocupada en actividades distintas a las agropecuarias logra insertarse como asalariado, es probable que quede en los estratos de uno y hasta dos salarios mínimos donde se concentra casi la mitad de la población ocupada rural; significaría vivir en un margen de \$65.00 y \$131.00 diarios dependiendo de la zona geográfica del país.<sup>112</sup> Los salarios profesionales alcanzan hasta los \$200.00 diarios pero no aplican para una población rural con altas tasas de analfabetismo.

Casi un cuarto de la población rural (22%) no percibe ingresos monetarios; la tradición del pago en especie es una institución todavía predominante en el medio rural y ese porcentaje podría reflejarlo.

El trabajo de Antonieta Barrón supone que el pago en especie se produce a raíz de un aumento de la oferta de fuerza de trabajo respecto a la demanda en el sector agrícola que deriva en un reajuste de la población ocupada por status de salario, y que podría considerarse como un aumento en el desempleo en virtud de la ausencia de un pago monetario por el trabajo.<sup>113</sup>

La decisión de diversificar más que buscar elevados ingresos en términos de cantidades, tiene por objetivo aminorar el riesgo de quedarse sin el sustento básico.

---

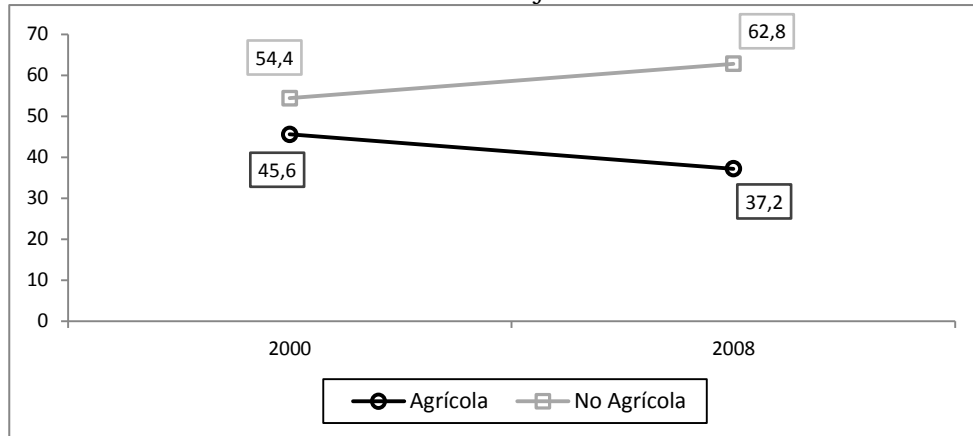
chicles y los dulces) en las centrales camioneras, las paradas de autobuses locales, el centro o kiosko de la localidad, los mercados comunitarios, los accesos a los bancos, la casa propia, las banquetas y las calles.

<sup>111</sup> Escalante, R., & Rello, F. (2000). El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro. Op. Cit.

<sup>112</sup> Obtenido de <http://www.conasami.gob.mx>

<sup>113</sup> Barrón, A., & Sifuentes, E. (1997). *Mercados de trabajo rurales en México. Estudios de caso y metodologías*. México: Facultad de Economía UNAM.

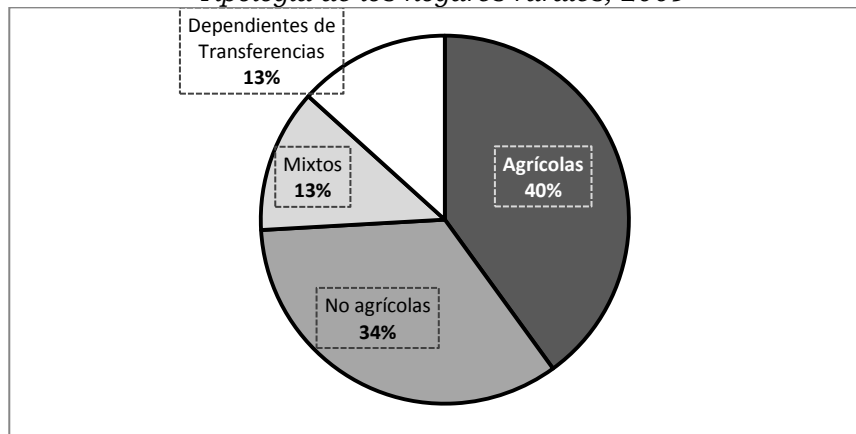
**Gráfica 10**  
*Empleo rural, 2000 y 2008*  
 Porcentajes



Fuente: elaborado en base a: *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, 2010.

Con la diversificación se prevé que la participación de los *hogares mixtos* que combinan actividades agropecuarias con otras distintas a ellas aumente en los próximos años en el total de hogares rurales (Gráfica 11).

**Gráfica 11**  
*Tipología de los hogares rurales, 2009*



Fuente: elaborado en base a: *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, 2010.

Un efecto importante de la diversificación del ingreso rural es que conduce a la reestructuración de los hogares y rompe cercos culturales en cuanto a las ocupaciones de la mujer rural; la incorporación de las mujeres a empleos no agropecuarios se ha fortalecido paralelamente al incremento de la oferta de empleos no agrícolas provenientes del comercio, los servicios y las manufacturas.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2000). *Población rural y rural ampliada*. México.

La pérdida de población masculina por la migración además de incidir en la composición poblacional por edad y sexo también introduce nuevas formas de organización de las familias. Una de ellas es la conformación de hogares matrifocales (jefatura femenina) con mujeres que administran los ingresos provenientes de las remesas y buscan opciones para su inversión cuando los niveles exceden a las necesidades familiares. Los pequeños negocios son la alternativa (abarrotes, cocinas, papelerías, etc.) y explican por qué, dentro de la diversificación del ingreso rural, el trabajo femenino en actividades no agrícolas ha aumentado (Cuadro 13).<sup>115</sup>

**Cuadro 13**  
*Empleo rural por sexo, 2000 y 2008*  
*Porcentajes*

Sexo / categoría	2000	2008
Hombres	68,6	65,6
Agrícola	54,5	46,0
No Agrícola	45,5	54,0
Mujeres	31,4	34,4
Agrícola	26,1	20,3
No Agrícola	73,9	79,7

Fuente: elaborado en base a: Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, 2010.

La diversificación del ingreso rural también se refleja en los datos agregados por sector de ocupación. En 2010 el porcentaje de ocupados en el sector agrícola fue de 49% equivalente a 12 millones 250,000 personas de la población rural total, mientras que en 1990 fue de 67.7%. En las localidades de hasta 15,000 habitantes, con rasgos más rurales que urbanos, y con una población que alcanza 42 millones de personas (37% de la población nacional total) la población ocupada en la agricultura también disminuyó de 31.7% en 1990 a 25.7% en 2010 (Cuadro 14).

**Cuadro 14**  
*Población ocupada en la agricultura*  
*Porcentajes del total*

Localidades de 1 a 2,499 Habitantes (Rurales)			Localidades de 2,500 a 15,000 Habitantes (Urbano bajo)		
1990	2000	2010	1990	2000	2010
67.7	56.1	49.3	31.7	22.3	25.7

Fuente: elaborado en base a los Censos de Población y Vivienda, Edición 1990,2000 y 2010. Inegi.

<sup>115</sup> Castillo, M. Á. (2012). Interralaciones entre la emigración internacional masculina y el trabajo femenino extradoméstico en el estado de Guanajuato. En E. Tuñón, & M. L. Rojas, *Género y Migración*. México: Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Michoacán.

Por Ocupación Principal, el porcentaje de Trabajadores Agropecuarios decreció: 67% en 1990, 55.6% en el 2000 y 39.7% en el 2010.<sup>116</sup>. (Cuadro 15).<sup>117</sup>

**Cuadro 15**  
*Trabajadores agropecuarios a nivel nacional y rural*  
*Porcentajes*

Nivel	1990	2000	2010
Nacional	22.1	15.5	10.6
Rural	67.1	55.6	39.7

Fuente: elaborado en base al Censo de Población y Vivienda, Edición, 1990, 2000 y 2010, Inegi.

Un resumen de la diversificación, podría concluir que la *pluriactividad* de los hogares rurales es incentivada por factores de *presión* y *atracción*. En la exposición de una idea válida, Chirs Elbers y Peter Lanjouw,<sup>118</sup> mencionan que las actividades primarias no necesariamente transfieren toda la mano de obra excedente hacia la industria urbana, sino hacia otras actividades que son una fuente de reclutamiento importante dentro del mismo espacio rural: turismo, comercio al menudeo o mayoreo, trabajo por cuenta propia, agroindustria, etc.

La diversificación y la pluriactividad no sustituyen a la agricultura aunque sí le restan predominancia. Según define la FAO, la agricultura es una actividad que responde a infinidad de propósitos: alimentarios, culturales, de producción, de política económica, de desarrollo, etc., y localizada en las áreas rurales donde a pesar de la diversificación sigue siendo el principal medio de ocupación de muchas familias.

Con el enfoque territorial del desarrollo impulsado por la LDRS, la dinámica entre actividades agrícolas y no agrícolas en el espacio rural coexiste en una retroalimentación positiva que no relega a la agricultura. Las actividades no agrícolas, en la conceptualización de la LDRS y el PEC, se retroalimentan con las agrícolas en una simbiosis de eslabonamientos positivos.

---

<sup>116</sup> La clasificación por *Ocupación Principal* tiene que ver con el tipo de trabajo, empleo, puesto u oficio que la población ocupada realizó en su trabajo principal en la semana de referencia. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Op.Cit.

<sup>117</sup> Ibid.,

<sup>118</sup> Elbers, C., & Lanjouw, P. (2004). Transferencia intersectorial, crecimiento y desigualdad en Ecuador rural. En Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina* (págs. 129-148). Ecuador: FAO, RIMISP.

## II.2.2 Desigualdad y Pobreza

En México, a pesar del esfuerzo fiscal por atender el tema social la desigualdad en la distribución del ingreso continúa siendo el principal problema (en 1990 el gasto social fue de 5% del PIB nacional; en 2012 fue de 11%).<sup>119</sup> La situación por deciles es la siguiente: el décimo decil concentra el 40.8% del ingreso nacional total mientras que el primero un promedio de 1.2% (Cuadro 16).

**Cuadro 16**  
*Distribución del ingreso en los hogares de México*  
Porcentajes

Deciles	1984	1994	2000	2006	2008	Promedio
1	1,4	1,0	1,1	1,4	1,2	1,2
2	2,5	2,1	2,1	2,6	2,4	2,3
3	3,6	3,0	3,1	3,6	3,4	3,3
4	4,6	3,9	4,1	4,5	4,4	4,3
5	5,8	4,9	5,2	5,6	5,5	5,4
6	7,3	6,2	6,6	6,9	6,9	6,8
7	9,2	8,0	8,3	8,5	8,7	8,5
8	12,0	10,5	10,8	10,9	11,2	11,1
9	16,8	15,6	15,9	15,8	15,9	16,0
10	36,8	44,7	42,3	40,1	40,3	40,8
Total	100	100	100	100	100	100
Gini	0,477	0,538	0,523	0,492	0,501	0,506

Fuente: citado por Carlos Tello Macías, *Sobre la Desigualdad en México*, Facultad de Economía, UNAM.

El informe de la Cepal 2012 establece a la *igualdad* como principio normativo y de orientación del *verdadero cambio estructural*. La propuesta es un cambio de paradigma del desarrollo pasando de los modelos asistencialistas o de mercados inflexibles, a otros con ampliación de la calidad del gasto social,

---

<sup>119</sup> Para ilustrar el problema de la desigualdad Gustavo Pereira hace uso de una metáfora muy ilustrativa en su libro:

*“H.G. Wells en la Máquina del tiempo profetizó al género humano dividido en dos especies: los ‘Morlocks’ y los ‘Eloi’. Los primeros vivían bajo la superficie y como consecuencia de trabajar en la oscuridad habían quedado ciegos y se habían embrutecido. Por su parte, los Eloi eran una especie aristocrática que vivía en jardines alimentándose de fruta: Al estar ambos mundos comunicados, en las noches sin luna los Morlocks emergían a la superficie y devoraban a los Eloi. Lo terrible de la metáfora de Wells está en que, cada vez más, se presenta como anticipación a nuestro futuro; no sería para nada excesivo sostener que nuestro mundo está dividiéndose en Morlocks y Eloi, tanto a nivel local como global. La consecuencia más tangible de esta creciente división es la clausura del reconocimiento del Otro. Los Morlocks no reconocen a los Eloi como un alter ego y por eso los instrumentalizan. Primero los crían como ganado y luego los devoran; son simplemente un medio para satisfacer una necesidad. Seguramente la metáfora nos está advirtiendo que la causa profunda de la creciente violencia local y global, de la inestabilidad, del riesgo, se sitúa en la negación de niveles mínimos de reconocimiento recíproco que deberían ser asegurados si es que nuestra existencia pretende seguir un rumbo diferente al profetizado por Wells”*

Pereira, G. (2007). *¿Condenados a la desigualdad extrema? Un programa de justicia distributiva para conjurar un destino de Morlocks y Eloi*. México: Centro de Estudios Filosóficos y Sociales Vicente Lombardo Toledano.

así como, un Estado regulador, redistribuidor y fiscalizador de la política fiscal.<sup>120</sup>

Además de referirse a los instrumentos fiscales y normativos que inciden en el combate a la desigualdad y la pobreza, la política social es el conjunto de compromisos del Estado con la sociedad para garantizar el mínimo bienestar. Una desigualdad extrema refleja lo reducido de los instrumentos públicos.

El reacomodo del gasto a favor de lo social en un escenario de ajuste fiscal en México, refleja el reconocimiento de la desigualdad como problema estructural, pero el esfuerzo en términos del discurso gubernamental y del reacomodo del gasto enfrenta como principales obstáculos, la *calidad* de la inversión pública y la pérdida de la esencia de la política social. En cuanto a la esencia de la política social como búsqueda del bienestar sin ningún interés adicional, se aprecia un debilitamiento y, al contrario, el fortalecimiento del uso clientelar.

La concentración del ingreso da origen a la segmentación de hogares y productores, entre aquellos que han logrado desarrollar actividades agrícolas prosperas orientadas a la exportación y aquellos que cultivan para el autoabasto; lo rural es sinónimo de rezago porque predomina la pobreza en la mayor parte de la población.

La concentración del ingreso tiene raíces relacionadas con el acceso a la tierra, los activos, las instituciones (públicas y privadas), la riqueza natural propia de determinadas regiones, (entre la cual se incluye el clima), la vocación productiva y la habilidad para explotarla, la capacidad para insertarse en los negocios globales (organizacional, financiera, técnica), así como, la existencia de programas públicos regresivos.

El décimo decil del área rural concentra un promedio de 38% del ITR, mientras que el primero el 1.8% (Cuadro 17).

El Índice de Gini rural ha mejorado mucho menos que el nacional: entre 1989-2010 pasó de 0.453 a 0.450, mientras que el nacional de 0.536 a 0.481. (Cuadro 18).<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. San Salvador.

<sup>121</sup> Cero equivale a *equidad* absoluta y uno a *inequidad* absoluta.



**Cuadro 17**  
*Distribución del ingreso en el área rural, 1989-2010*  
*Porcentajes del ingreso rural total*

Año	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
1989	2,0	3,2	4,2	5,2	6,2	7,4	9,2	11,6	15,8	35,4
1994	2,2	3,2	4,2	5,0	6,2	7,4	9,0	11,6	16,2	35,2
1996	1,8	3,2	4,2	5,2	6,2	7,4	9,2	11,6	15,8	35,8
1998	2,0	3,0	3,8	4,4	5,4	6,8	8,8	11,4	15,8	38,6
2000	1,4	2,4	3,2	3,8	5,0	6,0	7,6	10,0	14,6	46,0
2002	1,8	2,8	3,8	4,6	5,6	6,6	8,2	10,6	15,4	40,4
2004	1,6	3,0	3,8	4,8	6,0	7,2	8,8	11,4	15,8	37,8
2005	1,6	2,8	3,8	4,8	5,8	7,2	8,8	11,4	16,0	38,0
2006	1,8	3,0	4,0	5,0	6,2	7,4	9,0	11,4	15,2	37,0
2008	1,8	2,8	3,8	4,6	5,6	6,8	8,6	11,0	15,2	39,6
2010	1,8	3,2	4,2	5,2	6,4	7,8	9,4	11,8	15,8	34,6
<i>Promedio</i>	1,8	3,0	3,9	4,8	5,9	7,1	8,8	11,3	15,6	38,0

Fuente: Cepal Stat.

**Cuadro 18**  
*Índice de Gini nacional y rural, 1989-2010*

Año	Nacional	Rural
1989	0.536	0.453
1994	0.539	0.451
1996	0.526	0.456
1998	0.539	0.486
2000	0.542	0.553
2002	0.514	0.498
2004	0.516	0.480
2005	0.528	0.486
2006	0.506	0.466
2010	0.481	0.450

Fuente: Cepal Stat.

El rasgo más sobresaliente de la estructura agraria mexicana es su marcada concentración. Como bien comentan Rello y Saavedra, las políticas públicas contribuyeron a la formación de esta asimetría. En primer lugar, la reforma agraria pulverizó la propiedad agraria fundando el minifundismo, el polo pobre de la agricultura y creando una fuente permanente de pobreza. El otro, el favorecido y rico, también fue producto de una decisión de Estado: convertir a la mediana y gran propiedad en el motor económico del sector rural y encargarle la tarea de producir los alimentos y las divisas que requería el crecimiento industrial.<sup>122</sup>

La forma en cómo se efectuó la transición agraria y, en particular, la manera como fue realizada la reforma agraria, son causas importantes de las condiciones posteriores de la agricultura y su actual tendencia al agotamiento.

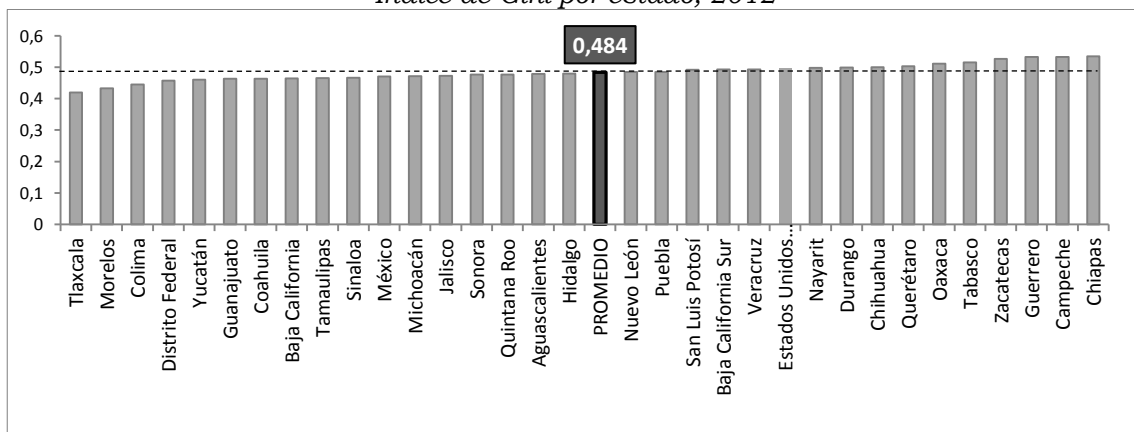
<sup>122</sup> Rello, F., & Saavedra, F. (2012). La problemática rural en México en perspectiva histórica: un marco de referencia par el análisis regional. En F. Rello, & F. Saavedra, *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional* (págs. 21-31). México: FLACSO México.

En suma, el Estado mexicano hizo una reforma agraria para resolver problemas sociales y políticos pero no para crear un moderno sector de pequeños propietarios, con la fuerza económica y la capacidad productiva para dinamizar el sector agrícola de manera permanente.

Como aproximación a la desigualdad regional, los datos por entidad federativa muestran que aquellos estados ubicados en el sur, caracterizados por sus altos índices de rezago social, pobreza, predominancia de actividades primarias y población indígena y rural, son los más desiguales (tienen un índice de Gini más alto). Están por arriba del promedio nacional.

Por el contrario, los estados del norte (especialmente Sinaloa y Sonora), caracterizados por una agricultura comercial, tecnificación en el riego y concentración de los subsidios más importantes para el campo –caso Procampo– tienen un índice de Gini menor y por abajo del promedio nacional (Gráfica 12).<sup>123</sup>

**Gráfica 12**  
Índice de Gini por estado, 2012



Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

<sup>123</sup> Gustavo Aguilar describe la evolución de la agricultura en los estados de Sonora y Sinaloa:

*“Después de la Revolución, los estados de Sinaloa y Sonora, registraron un sostenido crecimiento en sus economías que se prolongó hasta principios de los años setenta del siglo XX, con drásticas caídas durante los años de la Gran Depresión y en los años radicales de aplicación de la reforma cardenista. Dicho proceso económico tuvo como base la explotación de una agricultura comercial muy dinámica volcada a los mercados internacionales con arrastres importantes sobre las demás actividades económicas. La producción a gran escala de garbanzo, tomate, trigo, algodón y arroz se impuso durante décadas en ambos estados y formaron parte de su estructura básica de cultivos conduciendo a dichos estados a ocupar los primeros lugares en cuanto volumen y valor de la producción agrícola en el ámbito nacional. La creación de grandes obras de irrigación (que implicó la ampliación de la frontera agrícola desde los años treinta en adelante) así como la reestructuración y el surgimiento de un gran número de instituciones financieras (privadas y públicas) en Sinaloa y Sonora después de 1925, fueron dos factores decisivos que explican el proceso económico que se ha señalado.”*

Aguilar, G. (2012). Instituciones financieras y crédito agrícola en el noroeste (1926-1965). En J. Méndez, *Debates sobre el Noroeste de México, Agricultura, Empresas y Banca (1906-1940)*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Sonora.

En relación a la pobreza, como efecto de la desigualdad y por el método del ingreso, se estima más del 60% de la población nacional en pobreza extrema reside en las zonas rurales, es la más vulnerable a las crisis y altamente dependiente de programas de transferencias gubernamentales (representan el 18% del ingreso del 20% de la población más pobre). A nivel de hogares, la Cepal estima que 26.3% de hogares rurales vive en pobreza extrema, es decir, no cuenta con un ingreso monetario suficiente para comprar la canasta alimentaria básica.<sup>124</sup>

Datos del Coneval de la pobreza por ingresos, muestran que un promedio de 36.9% de la población rural padeció pobreza alimentaria entre 1992-2008; un 45.3% de capacidades y un 66.1% de patrimonio (Cuadro 19).

**Cuadro 19**  
*Pobreza por ingresos, rural y urbana, 1992-2008*<sup>125</sup>  
*Millones de personas y porcentajes*

Año	Rural						Urbano					
	Alimentaria	%	Capacidades	%	Patrimonio	%	Alimentaria	%	Capacidades	%	Patrimonio	%
1992	11.778.518,00	34,0	15.261.823,00	44,1	22.997.951,00	66,5	6.800.734,00	13,0	10.510.336,00	20,1	23.140.886,00	44,3
1994	13.263.492,00	37,0	17.022.854,00	47,5	24.824.766,00	69,3	5.754.571,00	10,7	9.886.016,00	18,3	22.220.455,00	41,2
1996	19.432.686,00	53,5	22.717.044,00	62,6	29.302.332,00	80,7	15.221.623,00	27,0	20.727.912,00	36,8	34.665.084,00	61,5
1998	19.280.503,00	51,7	22.002.734,00	59,0	28.268.312,00	75,9	12.401.904,00	21,4	17.748.327,00	30,6	32.403.021,00	55,9
2000	16.223.318,00	42,4	19.110.747,00	49,9	26.498.520,00	69,2	7.498.833,00	12,5	12.105.587,00	20,2	26.202.029,00	43,7
2002	13.077.654,00	34,0	16.388.532,00	42,6	24.749.630,00	64,3	7.062.099,00	11,3	10.696.819,00	17,2	25.656.394,00	41,1
2004	10.823.348,00	28,0	13.966.069,00	36,2	22.139.967,00	57,4	7.091.168,00	11,0	11.469.192,00	17,8	26.485.077,00	41,1
2005	12.454.723,00	32,3	15.348.682,00	39,8	23.828.638,00	61,8	6.499.518,00	9,9	10.321.087,00	15,8	25.066.897,00	38,3
2006	9.433.570,00	24,5	12.613.471,00	32,7	21.052.264,00	54,7	4.994.866,00	7,5	9.043.904,00	13,6	23.625.620,00	35,6
2008	12.230.554,00	31,8	15.022.877,00	39,1	23.377.863,00	60,8	7.228.650,00	10,6	11.742.345,00	17,2	27.172.966,00	39,8
Promedios		36,9		45,3		66,1		13,4		20,7		44,2

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

Con el método multidimensional de medición, más de la mitad de la población rural permanece en pobreza. La población en situación de *pobreza multidimensional extrema* agrupa a las personas que disponen de un ingreso tan bajo, que aún si lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana, y que

<sup>124</sup> La canasta alimentaria es el conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes. El valor de la canasta alimentaria rural, según el INEGI y la CEPAL, incluye: cereales y derivados, carne, leche y derivados, huevo, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosas, verduras, frutas, azúcares, alimentos procesados y refrescos envasados. Coneval. (3 de Enero de 2015). Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>125</sup> En 1996 el incremento en el número de pobres fue uno de los efectos de la crisis de 1995 que tuvo como principal canal de transmisión el desempleo y el incremento en el nivel de precios de la canasta básica. De 1994 a 1996 el aumento de la pobreza alimentaria fue de seis millones de personas en las zonas rurales. En 1995 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) experimentó una variación promedio anual de 35% a diferencia del 7% que tuvo en 1994. La crisis de 2008 fue menos drástica en el incremento de pobres y la propia variación del INPC que pasó de 3.97 a 5.12% promedio anual de 2007 a 2008. Banco de México. (5 de Mayo de 2005, 2009). Obtenido de <http://www.banxico.org.mx>

tienen al menos tres carencias sociales.<sup>126</sup> Los *pobres multidimensionales moderados* son aquellas personas con un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padecen al menos una carencia social.<sup>127</sup>

Los pobres son los más vulnerables a las crisis. La de 2008 que afectó al sector agroalimentario mundial, provocó un aumento de 62.4 a 64.9% del porcentaje de población en pobreza multidimensional (Cuadro 20). La situación es particularmente grave para la pobreza extrema multidimensional. Aún con las reducciones posteriores a 2008, el porcentaje sigue manteniéndose arriba del veinte por ciento de la población rural. Los porcentajes de *privación social* son elevados y el que corresponde a la población con un *ingreso inferior a la línea de bienestar* se sitúa arriba del 60%.

**Cuadro 20**  
*Indicadores de la pobreza multidimensional rural, 2008-2012*  
Porcentajes

Indicadores de Incidencia	2008	2010	2012
<i>Pobreza Multidimensional</i>			
Población en situación de pobreza	62.4	64.9	61.6
a. Moderada	36.2	40.9	40.1
b. Extrema	26.2	23.8	21.5
Población vulnerable por carencias sociales	33.1	28.8	31.9
Población vulnerable por ingresos	0.7	1.1	1.3
Población no pobre y no vulnerable	3.8	5.2	5.3
<i>Privación Social</i>			
Población con al menos una carencia social	95.6	93.6	93.5
Población con al menos tres carencias sociales	60.6	50.3	47.4
<i>Indicadores de Carencia Social *</i>			
Rezago Educativo	36.3	33.9	32.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	48.2	32.2	20.6
Carencia por acceso a la seguridad social	86.2	81.9	81.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	35.9	29.2	23.4
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	51.7	46.6	57.3
Carencia por acceso a la alimentación	32.6	33.6	30.9
<i>Bienestar</i>			
Población con un ingreso superior a la línea de bienestar mínimo	32.8	35.0	32.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	63.1	66.0	62.8

\*Porcentaje de la población con cada carencia social.

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval

<sup>126</sup> Carencias sociales según la medición multidimensional: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación.

<sup>127</sup> La *línea de bienestar* incluye la canasta alimentaria y todos los bienes y servicios de consumo habitual. Una *carencia social* se define en el espacio de los derechos sociales; una persona tiene derecho a los servicios de salud, educación, vivienda, etc. Si estos derechos no se ejercen o no se tiene acceso a ellos se constituye una carencia social. Las carencias sociales para medir la pobreza multidimensional son estipuladas por la Ley General de Desarrollo Social. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Op.Cit.

Frente a los datos de pobreza, la política social asume un carácter asistencial y, en ese entendido, pierde su función integradora. De acuerdo a Vilas, mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, prestando asistencia a las víctimas del ajuste económico. No les ayuda a salir del pozo: trata de impedir que se hundan más.<sup>128</sup>

Dada la contracción de los fondos públicos, se busca garantizar que éstos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos mediante la focalización. La focalización se hace eco de las críticas al esquema keynesiano-fordista, en el que las políticas, basadas en el principio del universalismo, no alcanzaban a los más necesitados. De ahí, que las políticas, además de ser focalizadas, deben ser selectivas.

La focalización obedece a una mayor eficacia en la asignación de recursos, pero se enfrenta a grandes dificultades técnicas en la determinación de los beneficiarios potenciales, la población objetivo y la naturaleza de los apoyos. Inclusive, no es inmune al juego de presiones, como también al ejercicio de prácticas de patronazgo y a la generación o renovación de relaciones de clientelismo, en un entorno, donde no hay instituciones eficaces de vigilancia y aplicación de sanciones.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Vilas, C. M. (1998). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). En R. Casas, *Las políticas sociales de México en los años noventa* (págs. 111-141). México: Plaza y Valdés.

<sup>129</sup> Ibid.

### II.2.3 PIB agroalimentario

En los últimos treinta años el PIBA creció a una tasa de 1.9% promedio anual y su participación en el PIB nacional alcanzó un promedio de 4%.

Una de las razones que explican esa trayectoria tiene relación con el propio desarrollo de la economía mexicana; la participación del sector agropecuario disminuye a medida que ésta evoluciona y se fortalecen otras actividades como la industria, el comercio y los servicios.

Otra, tiene que ver con la política agrícola; al respecto abundan estudios que hacen análisis comparativos del comportamiento del PIBA en los años de intervención estatal fuerte y en los años de apertura del mercado y disminución de la intervención del Estado; las principales conclusiones versan sobre la desprotección al campo a raíz de la desaparición de empresas públicas (Conasupo, Fertimex, etc.) y la reducción del gasto público hacia el sector a partir de la crisis de 1982.<sup>130</sup>

La política agrícola es un determinante en la evolución del PIB. Bajo esa perspectiva, es notable la tasa de crecimiento que alcanzó en la década de los setenta, pero también en la de los cincuenta y sesenta en las que se logró la autosuficiencia alimentaria. En estos años, existió una política activa en créditos, riego, investigación agrícola y precios de garantía. En 1960 surgió la

---

<sup>130</sup> Al inicio de la gestión de Miguel de la Madrid en 1982 México experimentó una crisis muy severa a partir de la cual surgieron las reformas económicas internas. El PIB real bajó a 0.5%, la inflación llegó a casi 100%, el tipo de cambio se depreció mucho, la fuga de capital continuo y el sistema financiero se contrajo rápidamente. Además del de 1977-1979, el Gobierno firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para el período 1983-1985, en el que se comprometió a reducir el déficit público a 8.5% del PIB en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5 en 1985. En el primer año del Programa de Recuperación Económica (PIRE) propuesto por de la Madrid, se redujeron los gastos, se aumentaron los precios de los servicios públicos y se implantó una política de contracción salarial (se calcula que el salario mínimo real cayó 18%, mientras que los salarios del sector manufacturero declinaron 26% en términos reales)<sup>130</sup> Posteriormente ante el fracaso del PIRE se creó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986; estos dos programas tuvieron el objetivo fundamental de restablecer los pagos por servicio de la deuda para lograr el respaldo y el apoyo de la comunidad financiera internacional a las políticas llevadas a cabo por el Gobierno. Los objetivos secundarios fueron los siguientes:

1. Combatir la inflación, que a juicio del gobierno resultaba del excesivo gasto público y de los incrementos en los salarios;
2. Corregir el déficit fiscal reduciendo sobre todo la inversión pública;
3. Reducir la deuda interna;
4. Reducir y acotar la participación del Estado en la economía y,
5. Abrir la economía a la competencia con el exterior a fin de hacerla más competitiva y, además presionar los precios internos a la baja.

Hierro, J., & Sanginés, A. (1990). El comportamiento del sector público en México. En F. Larraín, & M. Selowsky, *El sector público y la crisis de la América Latina* (págs. 188-253). México: El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.

Conasupo dando un impulso fuerte a la comercialización agrícola; los Almacenes de Depósito (Andsa) multiplicaron su capacidad en todo el país.

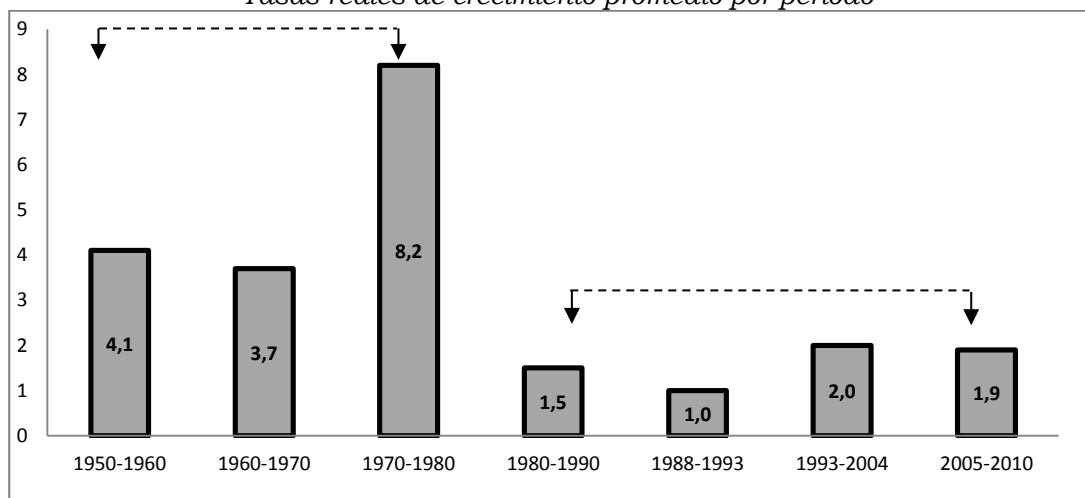
En 1961 se creó el Consejo Nacional de la Investigación y la Enseñanza Agrícola Superior con el fin de apoyar técnicamente a los productores. Se fortalecieron los programas de fertilización (con la empresa pública Guanos y Fertilizantes) y de uso de semillas mejoradas (con la empresa Productora Nacional de Semillas). En 1966, se estableció el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMIYT).

En 1958, la producción agropecuaria representó más de la mitad de las exportaciones del país; en 1970 representó el 45%. Entre 1965 y 1970 el crecimiento de la agricultura disminuyó debido a la reducción del rendimiento en los cultivos: el sector empezaba a experimentar un estancamiento que empezó a percibirse hasta la década de los ochenta y persistió durante la etapa de inicio de las reformas económicas y después de ellas (Gráfica 13).<sup>131</sup>

**Gráfica 13**

*PIB agropecuario*

*Tasas reales de crecimiento promedio por periodo*

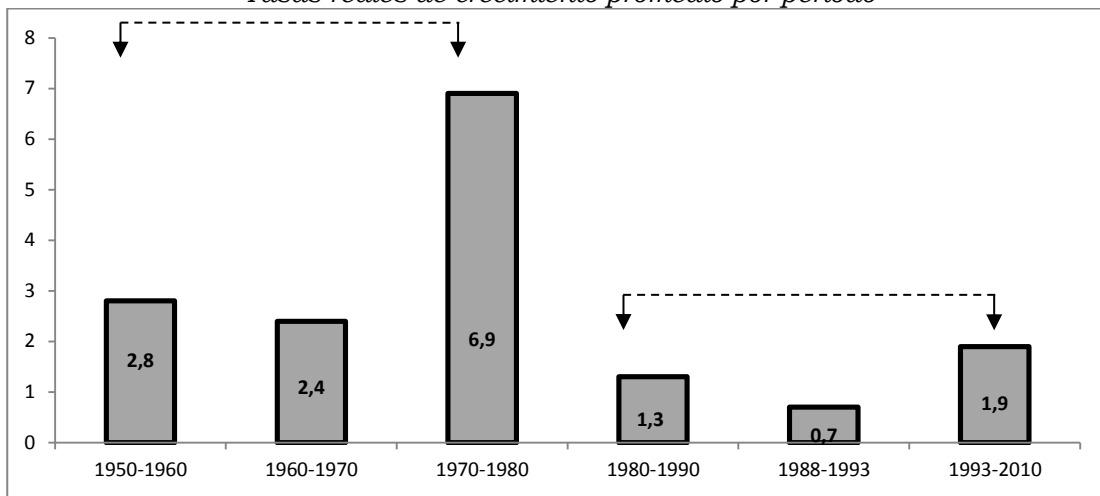


Fuente: Cepal Stat; Inegi.

<sup>131</sup> El libro de Carlos Tello, hace una análisis detallado de los cambios que experimento el Estado en siete periodos de la historia de México: 1920-1934, la formación del Estado nacional; de 1934-1940, Estado nacionalista; de 1940-1952, Estado Promotor; de 1954-1970, desarrollo estabilizador; de 1970-1982, nuevo rumbo, Estado y crecimiento; de 1982-2000, cambio de rumbo, el programa neoliberal y de 2000 en adelante, los años recientes. En el último periodo, se abordan los saldos que dejo el cambio de política económica y en particular, la referida al gasto público después del ajuste. Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Facultad de Economía UNAM.

En general, el buen desempeño de las actividades agropecuarias entre los cincuenta y setenta tuvo su reflejo en el PIBA per cápita. Al igual que el PIBA sectorial, la mayor tasa de crecimiento promedio anual se experimentó en la década de los setenta y empezó a decaer a partir de los ochenta (Gráfica 14).

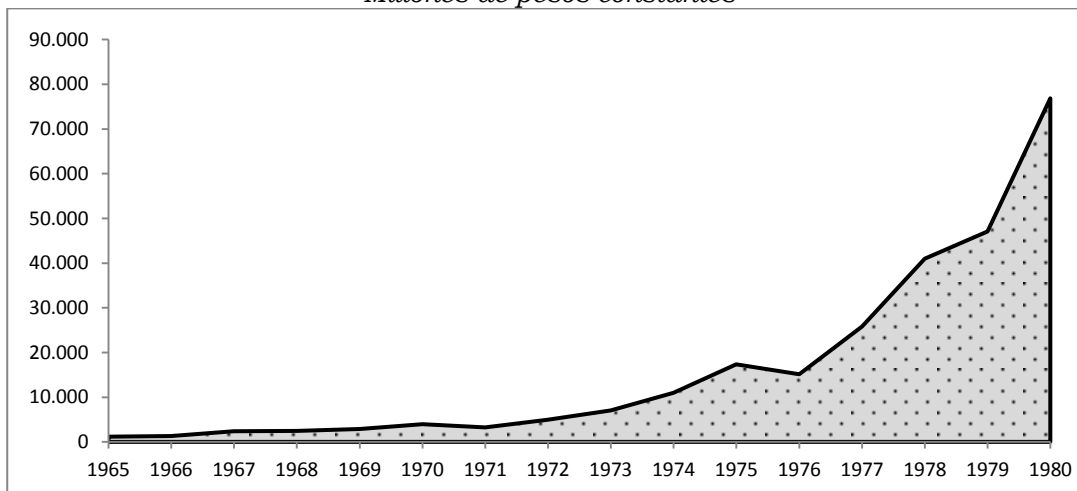
**Gráfica 14**  
*PIB agropecuario por habitante rural*  
*Tasas reales de crecimiento promedio por periodo*



Fuente: Cepal Stat; Inegi.

Por grandes etapas, se puede decir que entre 1950 - 1980 el desempeño del PIBA, sectorial y per cápita, estuvo muy asociado a la inversión pública realizada en los diferentes eslabones de la cadena productiva agrícola (Gráfica 15).

**Gráfica 15**  
*Inversión pública federal en fomento agropecuario, 1965-1980*  
*Millones de pesos constantes*

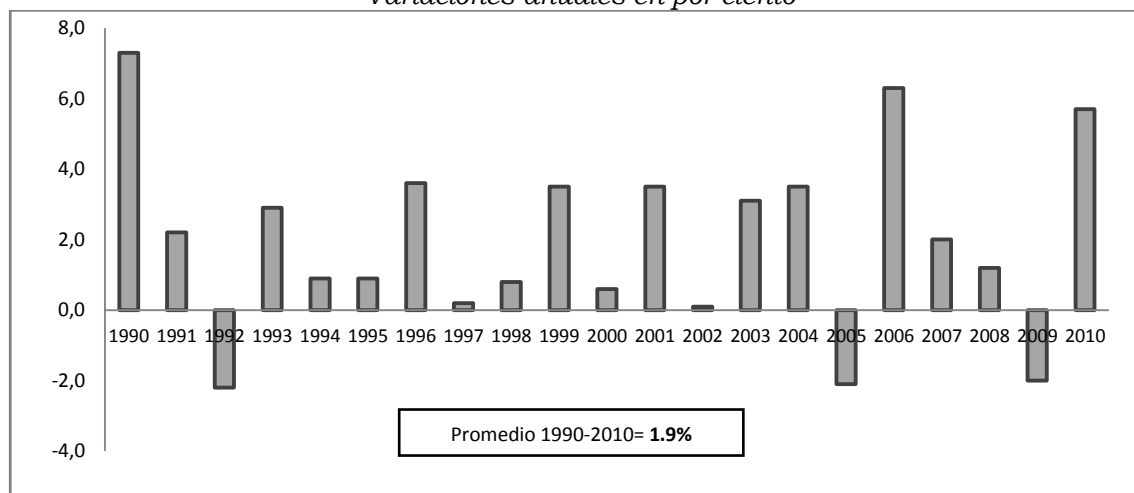


Fuente: Estadísticas Históricas de México, Inegi.



En cambio, entre 1980-2010 el PIBA creció menos en parte, como resultado de la contracción del gasto, la desaparición de empresas públicas, del sistema de precios de garantía y de los apoyos públicos que antes daban soporte a la producción y comercialización agropecuaria. El PIBA creció 1.9% contra 2.8% del PIB nacional (Gráfica 16).

**Gráfica 16**  
*PIB agropecuario, 1990-2010*  
*Variaciones anuales en por ciento*



Fuente: Informes Anuales del Banco de México 1999,2005, 2006, 2008 y 2010.

Con el ajuste fiscal, la reducción del gasto tuvo canales de transmisión adversos para el crecimiento agropecuario.

En primer lugar, con la desaparición de las entidades financieras encargadas del desarrollo nacional que integraban la Banca de Desarrollo, la cartera de crédito para el sector fue disminuyendo paulatinamente: 8.6% en 1990; 3.7% en 2000 y 1.4% en 2005. La menor oferta de crédito afectó sobre todo a los pequeños y medianos productores localizados en el centro y sureste del país. Financiera Rural y el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) quedaron como los organismos responsables del crédito agropecuario (junto a la Banca Comercial y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular),<sup>132</sup> pero muy orientados a priorizar la agricultura de riego del norte y noroeste. En 1994, el crédito agropecuario representó 5.9% del crédito nacional en 2010, el 1.3% (Cuadro 21 y Gráfica 17).

<sup>132</sup> Las Entidades de Crédito y Ahorro Popular (ECAP) resultaron de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en 2001 en la que se reconocía a diversos organismos, la mayoría de carácter social (cajas de ahorro, cajas solidarias) que antes operaban sin un marco legal preciso. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2007). *México: notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria*. México.

**Cuadro 21**

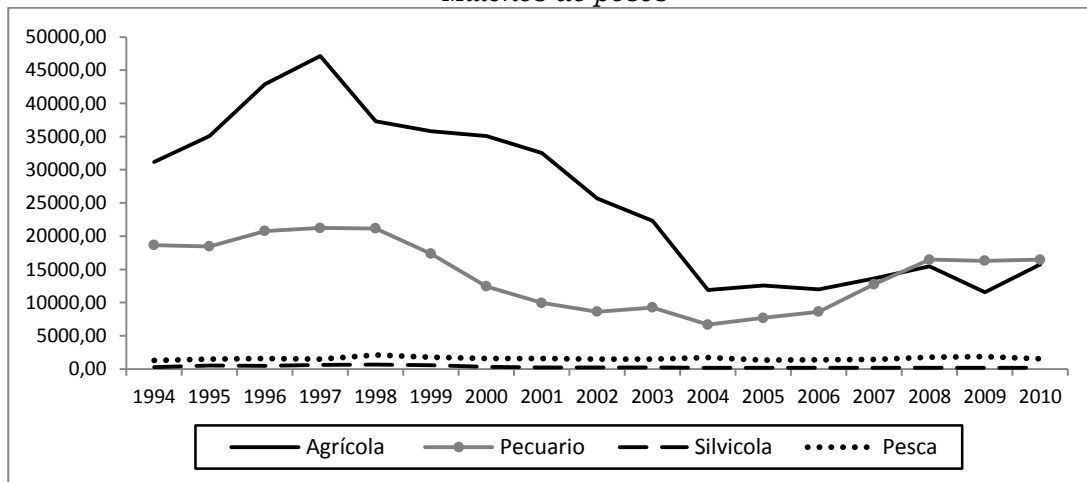
*Participación porcentual del crédito agropecuario en el crédito total*

Año	%	Año	%
1993	6.1	2002	2,5
1994	5,9	2003	2,3
1995	4,9	2004	1,4
1996	5,3	2005	1,4
1997	5,5	2006	1,3
1998	4,6	2007	1,4
1999	4,0	2008	1,5
2000	3,7	2009	1,3
2001	3,5	2010	1,3

Fuente: Cepal Stat.

**Gráfica 17**

*Crédito agropecuario por tipo  
Millones de pesos*



Fuente: Cepal Stat.

En segundo lugar, la asistencia técnica, generalmente provista por el gobierno, se convirtió en un bien escaso para las unidades de producción.

Con las reformas económicas afloró la necesidad de impulsar mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos. La reducción de la nómina del gobierno federal y la urgencia de contar con un sector más competitivo (ya que México se preparaba para suscribir el TLCAN), condujeron a la disolución del sistema de extensionismo nacional.<sup>133</sup> En el caso de la investigación agrícola, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) fue designado en 2003 como Centro Público de Investigación Autónomo, además de las Fundaciones Produce financiadas por la federación y los estados.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> El extensionismo se refiere a la *aplicación* de la investigación científica a casos reales.

<sup>134</sup> Las Fundaciones Produce creadas en 1996 se administran en forma privada y forman parte, a nivel de los estados, de un órgano de coordinación federal, la Coordinadora de las Fundaciones Produce

Actualmente, no existe un servicio nacional de extensión agrícola. Los agricultores cuentan con asistencia técnica al acceder a algunos programas de gobierno en los que este elemento es parte del apoyo otorgado y se recibe por agentes del sector privado, los prestadores de servicios profesionales (PSP).<sup>135</sup>

En un trabajo de 1993, Huffman y Evenson plantean la importancia de la educación como sustituto del extensionismo y la capacitación agrícola. La necesidad de capacitación es menos importante a medida que aumenta el nivel educativo (medido por los años de escolaridad), y mucho más importante en el caso contrario. Los productores con más estudios tienden a tener mayor capacidad de evaluar y aplicar la nueva información adaptándola a su situación productiva particular.<sup>136</sup> La política rural está estancada en ambos temas. Las condiciones actuales del medio rural no permiten aplicar la tesis de Huffman debido a la predominancia del rezago educativo y del analfabetismo, pero fortalecen la propuesta de proveer educación de buena calidad.

En base a los datos del Censo Agropecuario 2007, si se contrastan las unidades productivas que recibieron capacitación con el total, apenas representan el 3.0%, en tanto que, la capacitación y el extensionismo agropecuario son determinantes para mejorar la competitividad del sector gracias a la adopción de mejores prácticas de cultivo, así como, la aplicación de nuevas tecnologías derivadas de la investigación. (Cuadros 22 y 23).

**Cuadro 22**

*Unidades de producción que recibieron capacitación o asistencia técnica*

Total de Unidades de Producción con Actividad Agropecuaria o Forestal	Origen de los Recursos para el Costeo del Servicio				Total unidades con capacitación	% de unidades con capacitación
	Institución					
	Propio	Pública	Privada	Otro		
4,069,938	53,777	52,781	7,723	5,830	120,111	3%

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario 2007, Inegi.

(COFUPRO). Son financiadas en partes iguales por los gobiernos federal y estatal y son los agentes con mayor influencia para alcanzar las prioridades del programa nacional de investigación agrícola. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2011). *Análisis del extensionismo agrícola en México*. México.

<sup>135</sup> Este mecanismo de asistencia técnica genera incentivos adversos por la vía de la captación de rentas por los PSP (más que para echar a andar proyectos duraderos y con impacto en el desarrollo local). Se ha llegado a considerar a los PSP como simples intermediarios o “captadores de demanda” para los programas de apoyo federal. Ibid., p.7.

<sup>136</sup> Huffman, W., & Evenson, R. (2011). Science for agriculture. En Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Análisis del extensionismo agrícola en México* (págs. 41-42). Op.Cit.

**Cuadro 23***Unidades de producción que recibieron capacitación según temática*

Total de Unidades de Producción con Actividad Agropecuaria o Forestal	4,069,938
Subtotal	154,355
Producción	108,597
Transformación	9,061
Comercialización	13,485
Organización	8,295
Diseño o Elaboración de Proyectos	3,878
Administración	2,307
Financiamiento	1,804
Programas Gubernamentales	1,354
Funcionamiento de Unidades de Manejo Ambiental	1,149
Otra	5,145

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario 2007, Inegi.

En tercer lugar, la disminución del gasto público afectó directamente al sector de infraestructuras y su influencia en el PIB sectorial. Con base a la teoría macroeconómica y trabajos aplicados se sabe que la promoción del crecimiento por parte del gobierno se apoya de manera importante en los multiplicadores que la infraestructura genera (riego, caminos, centros de salud, escuelas, servicios básicos, etc.).

En cuarto lugar, la disponibilidad de agua, en alguna manera ligada al capítulo de las infraestructuras, es uno de los problemas más graves de la agricultura. Los costos que representa la ampliación de la infraestructura de riego, la rehabilitación, conservación y modernización, aunados a los del mantenimiento de la red de distribución, son altos y se ven afectados por la orografía y dispersión rural. 75% del total del área cosechada en México depende del régimen de lluvias. El otro cuarto, con riego genera el 55% de la producción agrícola nacional y 70% de los productos agrícolas de exportación, siendo además un estrato privilegiado con infraestructura, subsidios para el bombeo de agua, investigación, y financiamiento.<sup>137</sup>

Los datos del Censo Agropecuario de 2007 muestran que únicamente 630,313 unidades de producción del total con superficie agrícola estudiado son las que contaban con disponibilidad de riego (lo que representa 16% del total) (Cuadro 24).<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2007). *Temas prioritarios de política agroalimentaria y de desarrollo rural en México*. México.

<sup>138</sup> Los *canales de tierra* son el método tradicional de irrigación; consisten en bordos o construcciones de tierra que conducen el agua y carecen de recubrimiento. Los *canales recubiertos* son construcciones

**Cuadro 24**

*Unidades de producción con superficie agrícola según la disponibilidad de agua para riego o área de temporal*

Unidades de Producción	Superficie Agrícola						
	Total (Hectáreas)	De Riego		De Temporal			
		Unidades de Producción	(Hectáreas)	Unidades de Producción	(Hectáreas)		
3,755, 044*	29,902,091	<b>630,313</b>	16%	5,310, 322	18%	3,354, 258	24,591,469

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario 2007, Inegi.

\*La suma parcial de las unidades puede no ser igual al total, debido a que la misma unidad puede tener disponibilidad de agua de riego, pero también de temporal.

Los rasgos tecnológicos del riego agrícola, son aun elementales puesto que sobresalen los canales de tierra: del 16% de unidades con riego (630,313), sólo el 12% (77,717 unidades) utilizaba algún tipo de tecnología de riego incluyendo aspersión, micro aspersión y goteo, mientras que el restante 88% (565,727 unidades) lo hacía de manera rústica con canales de tierra y recubiertos (Cuadro 25).

**Cuadro 25**

*Unidades de producción con superficie de riego según sistema de irrigación utilizado*

Unidades de Producción	Tipo de riego										
	Canales Recubiertos	%	Canales de Tierra	%	Aspersión	%	Micro aspersión	%	Goteo	%	Otro
<b>630,313*</b>	159,876	25.0	405,851	65.0	48,645	8.0	8,191	1.2	20,881	3.3	64,112

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario 2007, Inegi.

\*La suma parcial de las unidades puede no ser igual al total, debido a que la misma unidad puede tener disponibilidad de agua de riego, pero también de temporal.

La tecnificación del riego no responde sólo a objetivos económicos, el cuidado ambiental mediante el uso racional del agua es una razón poderosa puesto que la agricultura consume el 77% del volumen de agua utilizada a nivel nacional. A pesar de este criterio, el desperdicio del agua es un problema inherente al riego. Las falsas señales que dan los subsidios al proyectar un precio muy bajo del recurso derivan en el derroche. Según la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) el grado de eficiencia en el riego agrícola es del 45% en gran parte incentivado por el bajo costo, es decir, se desperdicia el 55% del agua utilizada.<sup>139</sup> Del agua extraída de los acuíferos, casi 70% se utiliza en

---

con un recubrimiento que evita la pérdida de agua ocasionada por la filtración; el material para el recubrimiento puede ser de cemento, plástico o lámina. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2007). *Censo Agropecuario 2007*. México.

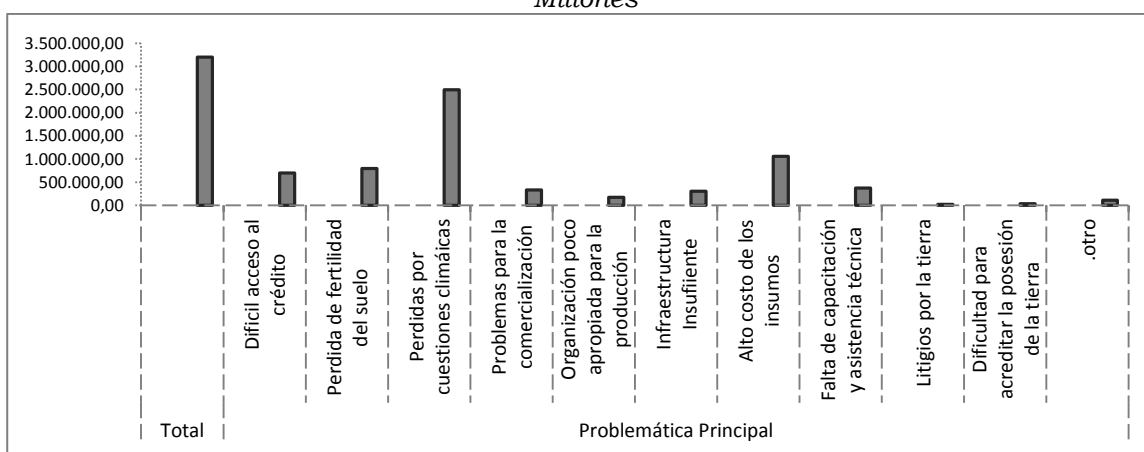
<sup>139</sup> Otros objetivos implícitos en la eficiencia del uso del agua son la seguridad alimentaria, el mejoramiento del ingreso y del nivel de vida de los habitantes del medio rural. La CONAGUA tiene una importante función en el desarrollo de infraestructura hidráulica. Dentro de sus programas se encuentran: 1) Ampliación de Infraestructura de Riego; 2) Conservación y Rehabilitación de Aguas de Temporal Tecnificado; 3) Desarrollo Parcelario de Distritos de Riego; 4) Rehabilitación y Modernización de

actividades agropecuarias, y de ella se pierde más de la mitad en infiltración y evapotranspiración.<sup>140</sup>

Otros problemas estructurales del campo como la fertilidad del suelo, los efectos del cambio climático, sumados al alto costo de los insumos, problemas para la comercialización, altos costos de transacción y organización poco apropiada para la producción, han incidido también en el bajo desempeño del PIBA a la par de los impactos de las reformas macroeconómicas de las recientes tres décadas (Gráfica 18).

**Gráfica 18**

*Unidades de producción\* con problemas para desarrollar la actividad agropecuaria, 2007*  
Millones



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario 2007, Inegi.

\* Sub-universo de unidades de producción que para el desarrollo de las actividades agropecuarias o forestales manejaron terrenos, predios o parcelas con excepción de las que reportaron exclusivamente vivero o invernadero.

Para aumentar la cantidad de alimentos que satisfaga los requerimientos de la población existen dos disyuntivas:

- 1) incrementar el área cultivada;
- 2) aumentar el rendimiento del área sembrada.

La segunda opción resulta a juicio de la FAO, la más económica y ecológica, porque evita la deforestación de zonas boscosas y la destrucción de diferentes tipos de suelo que significaría la ampliación de la frontera agrícola.<sup>141</sup>

Distritos de Riego; 5) Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego; 6) Operación y Conservación de Presas. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (Octubre de 2012). Obtenido de <http://www.cna.gob.mx>

<sup>140</sup> La evapotranspiración es la pérdida de la humedad de la superficie por evaporación directa, junto con la pérdida de agua por transpiración de la vegetación.

<sup>141</sup> Se estima que entre 1969-1991, aproximadamente 15% del incremento de la producción de cultivos en el mundo provino de la expansión de las superficies de labranza. Apoyos y Servicios a la

Sin embargo, las mejoras en el rendimiento del área sembrada exigen grandes inversiones en innovación, transferencia tecnológica y desarrollo de capacidades productivas.<sup>142</sup> La alternativa es de larga maduración y costosa. Con todo, es la más viable en un escenario de constante depredación ambiental e incremento de la demanda de alimentos. Simultáneamente, no deben soslayarse los efectos sobre el mercado de trabajo, que bajo la escases tecnológica existente, depende en alto grado de la mano de obra rural. Un aumento en el rendimiento del área sembrada, demandaría una estrategia paralela de mercado laboral a fin de evitar la migración y colocar el excedente de mano de obra en otros desarrollos del mismo territorio rural.

Es el caso de la agroindustria, que partiendo del principio de los eslabonamientos productivos, terminaría por posicionarse como un sector altamente competitivo al absorber parte de la producción generada y de la fuerza de trabajo. En los últimos años, este sector, alcanzó una participación del 9% en el PIB nacional (en tanto que la agrícola se mantiene en 4%). Dividida por subsector, la industria alimentaria alcanzó una tasa de crecimiento anual de 2.3% y la de bebidas y tabaco un 3.3% (la del PIB agropecuario fue de 1.9%) (Gráficas 19 y 20).

La labor de los sistemas producto en los eslabonamientos vendría aparejada al impulsar las cadenas productivas. En el CMDRS participan 61 comités sistema producto, de un total de 144 organismos incluidos, pero enfrentan problemas como la indefinición de prioridades concertadas, la todavía débil presencia de los agentes involucrados y una excesiva presencia gubernamental que desvía su finalidad, la visión segmentada por cultivos o especies, la ausencia de un enfoque integral de los encadenamientos y la baja calidad de la mayor parte de los planes rectores que orientan su accionar.<sup>143</sup>

---

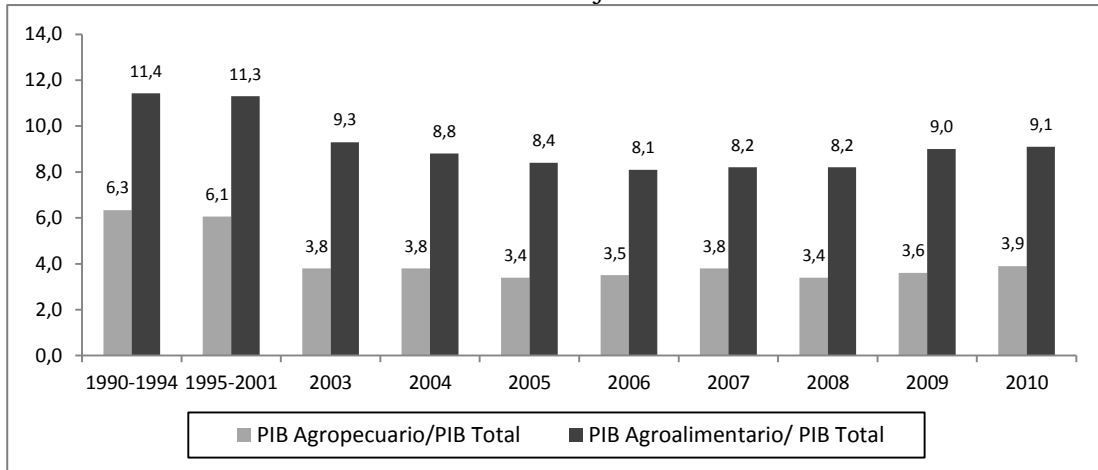
Comercialización Agropecuaria (ASERCA). (Diciembre de 2011). El futuro de los alimentos: descripción de tendencias y de cuestiones clave en un contexto de crisis económica y volatilidad de precios agrícolas. *Claridades Agropecuarias* (220), 17-30.

<sup>142</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2007). *Temas prioritarios de política agroalimentaria y de desarrollo rural en México*. Op.Cit.

<sup>143</sup> Ibid.

**Gráfica 19**

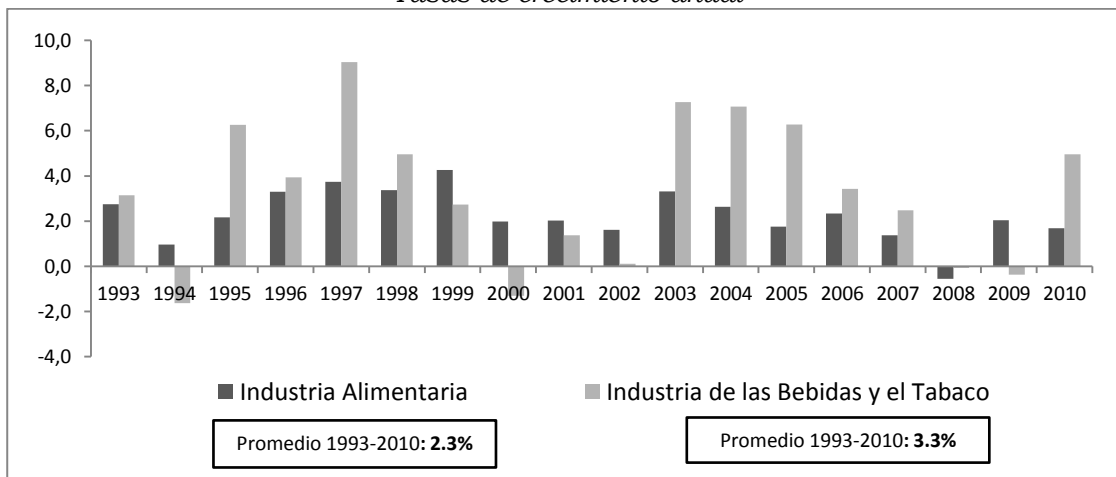
*Participación del PIB agropecuario y agroalimentario en el PIB nacional  
Porcentajes*



Fuente: Elaborado en base al Sistema de Cuentas Nacionales, Inegi.

**Gráfica 20**

*PIB de la industria alimentaria y de las bebidas y el tabaco, 1993-2010  
Tasas de crecimiento anual*



Fuente: Elaborado en base al Sistema de Cuentas Nacionales, Inegi.

Ya que tras la trayectoria del PIBA sobreviven obstáculos de distinta especie, es indispensable mejorar el ingreso de la población rural, para activar los multiplicadores en el consumo, a la vez que evaluar la calidad de la inversión pública en programas productivos; también, planificar diferenciando por regiones, todos, elementos consistentes con los fundamentos económicos en cuanto a determinantes del producto.



## II.2.4 Comercio agroalimentario

La balanza comercial agroalimentaria (agroindustrial + agropecuaria) tiene cuando menos tres rasgos generales: a) concentración comercial en el mercado estadounidense; b) déficit en granos básicos, y superávit en frutas y hortalizas; c) saldo comercial negativo en las últimas décadas.

### a) Concentración comercial en el mercado estadounidense

La adhesión de México al GATT en 1986 condujo a la eliminación de los permisos de importación a partir del año de 1990. Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 el sector tuvo un periodo de transición de 15 años que finalizó en 2008 para la mayoría de los productos agropecuarios. Se inició con la apertura gradual de aquellos productos considerados estratégicos para la seguridad alimentaria del país, especialmente maíz y frijol.

La liberalización de los productos sensibles –entre ellos, el maíz, el frijol y la cebada- se realizó mediante el mecanismo de *arancel-cuota* que México negoció para las importaciones de estos granos. Para la cebada el esquema terminó en 2003 y para el maíz y el frijol en 2008. Con la finalización de la liberalización, desaparecieron las restricciones a la importación en cuanto a cantidades importadas y pago de la cuota respectiva al exceder lo impuesto por el esquema (Cuadro 26).

**Cuadro 26**

*Programa de liberalización del TLCAN de los cultivos sujetos al esquema de arancel – cuota.*

Producto	1998		2000		2003		2008	
	Cuota (Miles de toneladas)	Tarifa al exceder la Cuota (%)	Cuota (Miles de toneladas)	Tarifa al exceder la Cuota (%)	Cuota (Miles de toneladas)	Tarifa al exceder la Cuota (%)	Cuota (Miles de toneladas)	Tarifa al exceder la Cuota (%)
Maíz	2,814.90	172.00	2,986.32	145.20	3,263.24	98.80	0.00	0.00
Frijol	57.96	111.20	61.49	93.90	67.20	58.70	0.00	0.00
Cebada	182.33	102.40	201.01	72.90	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Antonio Yunez Naude, Fernando Barceinas, Ponencia presentada en el XIX Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2003.

La apertura del sector agrícola generó debates que resaltaban el desequilibrio en la relación comercial México-Estados Unidos- Canadá.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> La inclusión de los productos agropecuarios en el TLCAN generó debates:

*“El 4 de septiembre analizamos en gabinete económico la inclusión de productos agropecuarios en el TLC. Históricamente se había comprobado que en el mundo los sectores agropecuarios eran los más resistentes a la liberalización comercial. México no fue la excepción. Poco antes de esa reunión (...) habíamos perfilado una serie de razones para modificar el artículo 27 constitucional que establecía que las disposiciones que normaban las actividades y relaciones de propiedad en el campo. Los hechos habían comprobado que esa reforma era impostergable si se quería promover la justicia en el campo mexicano. Jaime Serra (entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial) planteo con toda claridad que si nos*

Básicamente, se manifestaron tres características del sector agropecuario mexicano que afectaban su desempeño en el TLCAN:

- 1) Problemas de competitividad en términos de subsidios públicos; el productor nacional, recibía mucho menos que sus contrapartes de Estados Unidos y Canadá;
- 2) Participación pequeña del PIB agrícola en el nacional, reflejo de la crisis crónica experimentada;
- 3) Producción no orientada al exterior previo al TLCAN, lo que se traduciría en un difícil proceso de consolidación y desventaja ante la competencia.<sup>145</sup>

En general, los compromisos que se pactaron en el Capítulo Agropecuario del TLCAN no reflejaron plenamente el menor nivel de desarrollo de la agricultura mexicana comparada con la de sus socios comerciales. El tipo de relación comercial en el TLCAN se adaptó más a la continuidad inercial de prácticas proteccionistas, especialmente en el caso de Estados Unidos. Revalorando el pensamiento mercantilista del siglo XVI y XVII, para este fenómeno, se encuentra que el principio de la *ventaja nacional* relacionado con el superávit comercial es una de las características del intercambio entre países desiguales y da lugar a vencedores y derrotados.<sup>146</sup>

En el tema de subsidios, la presencia de los productos agrícolas estadounidenses en el mercado mundial se da con prácticas de gran fortalecimiento interno por la vía del elevado financiamiento público. Entre 2000 y 2005 los subsidios al sector agropecuario alcanzaron un total de 611.3 mil millones de dólares, mientras que en el mismo periodo los subsidios otorgados por México al sector agropecuario ascendieron a 46.3 mil millones de dólares y en Canadá a 51.4 mil millones de dólares. Los subsidios agropecuarios totales que el Gobierno de Estados Unidos otorgó en 2005 fueron

---

*negábamos a abrir la importación de maíz y frijol, los norteamericanos se negarían a incorporar en el Tratado la apertura de sus productos hortícolas. Si México decía no a la importación de maíz y frijol, los norteamericanos no permitirían la entrada a su mercado de nuestros productos agrícolas más competitivos. Por esa razón Serra propuso que el maíz y el frijol se incorporaran a la lista, si bien alargando al máximo el período de transición (...) El tema de la apertura del maíz volvió a generar opiniones encontradas. Algunos argumentaron que al abrir su importación se generaría una sacudida social tremenda.”*

Salinas, C. (2000). *México: un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza Janes.

<sup>145</sup> Mella, J. M., & Mercado, A. (2006). La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. *Comercio exterior*, 56 (3).

<sup>146</sup> Novelo, F. (2002). *Hacia la evaluación del TLC*. México: Miguel Ángel Porrúa.

casi 20 veces superiores a los que en el mismo año otorgó el Gobierno de México.<sup>147</sup>

Contrariamente a las políticas agrícolas de sus socios, México inicio su proceso de implementación del TLCAN contrayendo excesivamente su gasto agrícola. El rol de México dentro del TLCAN, como lo analiza Pipitone, debió sustentarse en una experiencia productiva verdaderamente exitosa y, hasta cierto punto, autónoma, para dejar de ser periférico en un grupo de países desarrollados productiva y tecnológicamente.<sup>148</sup> En cambio, la dependencia comercial hacia Estados Unidos se afianzó con el TLCAN compartiendo en mucho mayor grado el rumbo de su economía (las crisis de 2001 y 2008 afectaron fuertemente los flujos comerciales de México hacia E.U).

Las exportaciones e importaciones totales (productos agropecuarios y no agropecuarios) de México hacia Estados Unidos alcanzan más del 90%, mientras que para este último, el intercambio con México sólo alcanza el 5%.

Por ejemplo, en 2011 de las exportaciones totales del TLCAN el 96% fue hacia Estados Unidos y el 4% a Canadá; de las importaciones totales el 95% provino de Estados Unidos y el 5% de Canadá (Cuadro 27).

---

<sup>147</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). (2007). *Los subsidios agrícolas en los países del TLCAN*. México.

<sup>148</sup> “ (...) En el caso de que el TLC fuera el primer paso hacia una circulación más fluida de los factores entre los tres países, la mayor movilidad de capital y trabajo en las cuales son abundantes a las regiones en que son escasos, podría ser condición para la activación de nuevas experiencias productivas. Pero más allá de la previsión de los efectos a largo plazo (que resulta difícil imaginar considerando la gran variedad de posibles combinaciones en la relación entre economías tan distintas), quedan dos aspectos generales que es oportuno señalar. En primer lugar, es necesario reconocer que un mayor vínculo entre México y Estados Unidos supone de parte de México la aceptación de compartir el destino histórico de Estados Unidos. Una apuesta que sólo podría ser exitosa en el caso de que el TLC se convirtiera en factor vigorizador de largo plazo de la economía estadounidense respecto de sus competidores japoneses y europeos. De no ser así, México perdería autonomía en cuanto a sus decisiones dentro de un bloque en el cual podría ser reducido a una condición de periferia interna en lugar de periferia externa, que de hecho ha tenido en toda su historia independiente.

*El hecho históricamente novedoso, y favorable a México, es que por primera vez en su historia una parte de las perspectivas del desarrollo económico estadounidense depende del dinamismo de largo plazo de la economía mexicana, lo cual resultará tanto más cierto cuanto más se oriente la economía mundial hacia una creciente regionalización que estrecharía las posibilidades de expansión mundial de la economía de Estados Unidos. Por primera vez en la historia, este país necesita del bienestar mexicano para defender e impulsar el suyo propio”*

Citado en: Novelo, F. (2002). Incertidumbre en el camino hacia el NAFTA Plus. En Novelo, F. (Compilador), *La política económica y social de la alternancia*. México: Miguel Ángel Porrúa

**Cuadro 27***Importaciones y exportaciones de México en el TLCAN*

Año	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>TLCAN</b>									
Importaciones	55,276.8	131,551.0	124,716.7	137,687.2	147,430.2	160,777.1	119,737.6	153,614.8	184,001.5
Exportaciones	68,261.0	150,740.0	187,797.3	216,275.6	229,624.6	240,625.1	193,345.4	249,370.1	285,125.6
<b>Estados Unidos de América</b>									
Importaciones	53,902.5	127,534.4	118,547.3	130,311.0	139,472.8	151,334.6	112,433.8	145,007.4	174,356.0
Exportaciones	66,273.6	147,399.0	183,562.8	211,176.2	223,133.3	233,522.7	185,101.2	238,684.4	274,431.0
<b>Canadá</b>									
Importaciones	1,374.3	4,016.6	6,169.3	7,376.2	7,957.4	9,442.5	7,303.7	8,607.5	9,645.4
Exportaciones	1,987.4	3,340.0	4,24.5	5,176.2	6,49.0	7,102.0	8,244.3	10,185.7	10,694.6

Fuente: Elaborado en base al Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

En lo concerniente a productos agroalimentarios, en 1990 antes de la firma del TLCAN el 90% de las exportaciones agroalimentarias se concentraba en América del Norte; el 5.4% en la Unión Europea; el 0.3% en el Mercosur y el 4.3% en el resto del mundo. En el 2000, el porcentaje de exportaciones agroalimentarias por la vía del TLCAN se redujo a 83.1%; aumentó a 5.7% con la Unión Europea y a 0.6% con el Mercosur. En ese año se firmaron los tratados del Triángulo del Norte (México, Guatemala, Honduras y el Salvador); el del G-3 (México, Colombia y Venezuela) y el de Costa Rica, Suiza y Japón (Cuadro 28).

**Cuadro 28***Destino de las exportaciones agroalimentarias de México, 1990 y 2000*  
*Porcentajes*

Año	América del norte	Mercosur	Unión Europea	Resto del mundo	Suiza	G-3	Triángulo del Norte	Costa Rica	Japón
1990	90	0,3	5,4	4,3					
2000	83,1	0,6	5,7	4,3	2,1	0,4	1,8	0,6	1

Fuente: elaborado en base a *Descripción de los Sectores Agroalimentario y Pesquero y Características del Medio Rural*, Sagarpa.

Para el 2011 el porcentaje de exportaciones agroalimentarias por la vía del TLCAN se redujo de nuevo a 78.8%; el comercio con Japón mejoró un poco al pasar de 1 a 3% y el de la Unión Europea, en menor proporción, de 5.4 a 5.7% (Cuadro 29).

### Cuadro 29

*Destino de las exportaciones agroalimentarias de México, 2011*  
*Porcentajes*

TLCAN	78,8
Unión Europea	5,5
Centroamérica	3,3
América del Sur	2,7
Japón	3,0
Antillas Americanas	1,2
Otros Países Europeos	0,8
Asia	1,9
Oceanía	0,7
China	0,6
África	1,1
Asociación Europea de Libre Comercio	0,3

Fuente: elaborado en base a *Boletín de Exportaciones del Sector Agroalimentario*, Sagarpa, 2012.

En el mercado mundial, Estados Unidos se ha consolidado como el principal productor y exportador de productos agropecuarios a nivel mundial. En 2006 el valor total de su producción agropecuaria ascendió a más de 265 mil millones de dólares, de los cuales el 44% correspondió a bienes agrícolas, el 45% a ganaderos y el 11% a productos forestales y servicios. La producción de Estados Unidos tiene tal peso en la producción global, que las políticas que adopta en materia agropecuaria impactan de manera directa a los mercados. En 2006 la producción exportada representó, en términos de valor, el 43% de las exportaciones mundiales de arroz; el 46% del trigo; el 42% del algodón; y el 37% de la soya. En el mismo año, Estados Unidos absorbió más del 17% de las importaciones mundiales de productos agropecuarios.<sup>149</sup>

Con esas cifras, se vislumbra que la integración de México al comercio mundial, continúe concentrándose en un solo mercado y que, la inserción de los productores nacionales a la competencia, extienda la desigualdad ante su marcada segmentación en cuando menos dos grandes polos:

En el primero, el sector exportador agrícola en el que se localiza la agricultura comercial sustentada en tecnología moderna (semillas mejoradas, fertilizantes, maquinaria, riego, etc.) y cuyo objetivo son los consumidores de ingresos medios y altos, las empresas agroindustriales y productos en fresco

---

<sup>149</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). (2007). *Los subsidios agrícolas en los países del TLCAN*. Op.Cit.

para el mercado internacional. De éstos, se espera una respuesta adaptativa a las condiciones del mercado mundial y, estadounidense, en particular.<sup>150</sup>

En el segundo, la agricultura de subsistencia, que opera marginada de los avances tecnológicos y con una presión constante sobre los límites de la frontera agrícola. De estos se espera una agudización mayor de su situación de pobreza.<sup>151</sup>

Con una perspectiva homogeneizadora, pero contradictoria en cuanto al impulso real que reciben los productores pequeños, éstos son requeridos para ser eficientes y competitivos en el mercado mundial, atendiendo nichos de mercado de productos no tradicionales que son promovidos como potencialmente exportables. El campesino debe pasar de ser productor de sus propios alimentos a consumidor de los mismos por medio de las importaciones baratas, mientras se convierte en un productor de cultivos de alto valor.

La dualidad productiva no resuelta en México, alentada por la dinámica del TLCAN y la tendencia de los mercados mundiales es un factor que no contribuye a la seguridad alimentaria. La gran agricultura comercial exagera en el uso de insumos inorgánicos, el consumo de agua y la búsqueda de nuevas variedades de semillas resistentes a las plagas para satisfacer las nuevas demandas de consumo en cantidad y variedad. La agricultura de subsistencia, sin el apoyo tecnológico necesario opera en tierras de peor calidad, contribuyendo así, a la erosión del suelo. Sin planeación y racionalidad ecológica ambos tipos de agricultura, comercial y de pequeña escala son depredadoras del medio ambiente.<sup>152</sup>

#### *b) Déficit en granos básicos, y superávit en frutas y hortalizas*

En lo relativo a granos básicos, entre 1994-2001, la superficie cultivada de granos básicos creció 1.3% anual; la producción total de granos disminuyó 3.3%. El caso del maíz y del frijol, su comercio aumentó en el TLCAN pero con saldo deficitario (Gráficas 21 y 22).

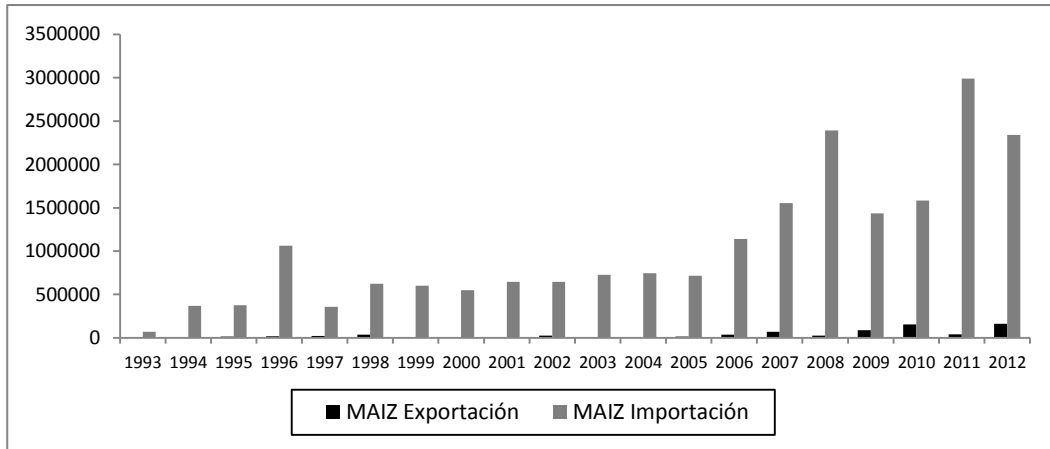
---

<sup>150</sup> En un trabajo de 1998, Schwentesius y Gómez, señalaban que a pesar de la existencia de siete millones de unidades de producción agropecuaria, tan sólo unos veinte mil productores eran los que exportaban. Schwentesius, R., & Gómez, M. Á. (1998). Competitividad de hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense. Tendencias recientes en el marco del TLC. En Schwentesius, R. Gómez, M. & Williams, G. *TLC y agricultura ¿funciona el experimento?* (págs. 167-203). México: Juan Pablos.

<sup>151</sup> Robles, H., & Raúl, G. (2008). Fallas estructurales del mercado de maíz y la lógica de la producción campesina (microeconomía de autoabasto y la autosuficiencia). En K. Appendini, R. García, & B. De la Tejera, *Instituciones y Desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 281-355). Op.Cit.

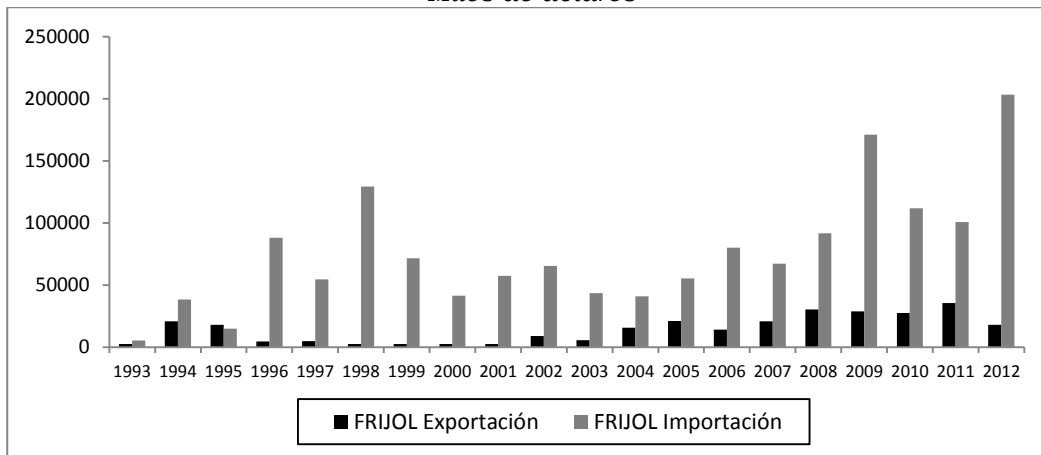
<sup>152</sup> Torres, F. (2001). Fronteras agrícolas, alimentación y fragilidad ambiental. En J. Delgadillo, *Los terrenos de la política ambiental en México* (págs. 95-128). México: Miguel Ángel Porrúa.

**Gráfica 21**  
Exportaciones e importaciones de maíz  
Miles de dólares



Fuente: Banco de Información Económica (BIE), Inegi.

**Gráfica 22**  
Exportaciones e importaciones de frijol  
Miles de dólares



Fuente: Banco de Información Económica (BIE), Inegi.

El caso del maíz es especial por el soporte cultural y productivo que tiene en la agricultura mexicana. En ese sentido, lo que Robles y García analizan en relación a que la lógica productiva de autoabasto que prevalece en este cultivo es un síntoma de truncamiento de las energías del desarrollo productivo y organizativo de los pequeños productores e indígenas, es razonable.<sup>153</sup> Producir maíz para el abasto familiar es una tradición y una necesidad; generalmente se siembran variedades criollas o locales de mayor calidad comparado con el maíz forrajero o genéticamente modificado, pero es un modelo de producción que

<sup>153</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2008). *Estudio de gran visión y factibilidad económica y financiera para el desarrollo de infraestructura de almacenamiento y distribución de granos y oleaginosas a nivel nacional*. México.

arraiga la pobreza porque los productores trabajan sin apoyos gubernamentales y con técnicas rudimentarias.

Como mencionan los dos autores, a causa de los diversos sesgos institucionales y culturales existentes en el país, los campesinos e indígenas incurren en altos costos para acceder a los recursos de la vida occidental, como para expresar y valorizar socialmente los atributos de los productos de su propia cultura. Muchos de los atributos de la pequeña producción, pierden su calidad, o simplemente no son valorizados al ingresar en el flujo nacional de bienes. La mayoría de los consumidores de las urbes no valoran las diferencias entre calidad del maíz y han aceptado consumirlo en forma adulterada en tortillas de bajísima calidad.<sup>154</sup>

El comercio de granos básicos en lo que lleva de operación el TLCAN funciona alrededor del incremento de las importaciones provenientes de Estados Unidos y en menor medida de Canadá. El saldo es deficitario.

En cambio, en lo relativo a las frutas y hortalizas se registra un crecimiento de las exportaciones con un saldo superavitario.

La superficie cosechada de hortalizas y frutas incrementó 2.13%, promedio anual entre 1980 y 2009, en tanto que, la producción lo ha hecho en 3.02%. De esta manera, los cultivos hortofrutícolas han pasado de representar el 6.35% de la superficie agrícola total en México en 1980, a 12.1% en 2009. Aun cuando el mercado nacional sigue siendo el principal destino de la producción hortofrutícola mexicana (absorbe alrededor del 75%), son las exportaciones las que mayor dinamismo han mostrado, creciendo 9.59% como promedio anual entre 1980 y 2009.

De esa forma, mientras en 1961 México ocupaba el lugar diecinueve a nivel mundial en valor de exportaciones de frutas y hortalizas, con una participación de 1.4%, en 1980 pasó al décimo lugar con 2.3% de participación; y ya en 2009 ocupó el cuarto lugar en exportaciones de hortalizas (7.78% de

---

<sup>154</sup> En general, a pesar de que los costos medios de producción del maíz criollo exceden el precio subsidiado del maíz ofrecido por Diconsa y, en su momento, Conasupo, los campesinos no han abandonado el autoabasto con maíz criollo. Algunas de las razones que dan son: a) el grado de deterioro del maíz –picado, roto-; b) sabor desagradable por la adición de plaguicidas y fertilizantes en exceso. Otros elementos son el color, densidad, textura y brillantez de los maíces híbridos, que no son deseados en la mayoría de las áreas rurales. Por ejemplo, para la elaboración de tortillas se prefieren maíces cristalinos, blancos y de otros colores (azul, morado) sobre los maíces amarillos, opacos o harinosos. Robles, H., & Raúl, G. (2008). Fallas estructurales del mercado de maíz y la lógica de la producción campesina (microeconomía de autoabasto y la autosuficiencia). En K. Appendini, R. García, & B. De la Tejera, *Instituciones y Desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 281-355). Op.Cit.



participación) y el noveno lugar en las de frutas (3.27% de participación). En este último año era además líder mundial en ventas al exterior de aguacate, sandía y papaya; el segundo exportador en tomate y el tercero en pimiento, cebolla y pepino.

Habría que destacar, que la producción hortofrutícola se concentra en unos cuantos estados: en jitomate, el principal producto hortícola, Sinaloa explota el 36% de la superficie total cosechada; en el caso del chile verde, Chihuahua, Guanajuato y Sinaloa explotan el 44% de la superficie total cosechada. Sonora ocupa el primer lugar en la producción de uva de mesa y de tolva. Veracruz es primer productor de mango, naranja y plátano. Michoacán es el primer productor de aguacate.<sup>155</sup>

La producción hortofrutícola no sólo se concentra en algunos estados, sino en localidades específicas de ellos, las cuales, fungen como polos de atracción de fuerza de trabajo de bajo costo en las épocas de siembra y cosecha. Por ejemplo, en Sinaloa, el cultivo de hortalizas se aglomera en Culiacán, el Fuerte y Guasave; en Baja California, el cultivo de frutas, en el Valle de San Quintín y comunidades cercanas; en Veracruz, en Álamo, Martínez de la Torre y Actopan.

Comparando los datos, en el año 2011 las frutas y hortalizas representaron el 75% de las exportaciones agropecuarias totales (28 y 47% respectivamente); los granos 3%. Las oleaginosas que son otro caso de déficit comercial representaron 23% de las importaciones agropecuarias totales; los granos representaron el 42% de las importaciones (Cuadro 30).

---

<sup>155</sup> Barrón, A. (2002). Evolución de la agricultura en México y su comercio exterior. En A. Barrón, E. Sifuentes, & J. M. Hernández, *Apertura económica en las frutas y hortalizas de exportación en México. Un acercamiento al estudio de la segmentación de los mercados de fuerza de trabajo* (págs. 35-60). México: Universidad Autónoma de Nayarit.

**Cuadro 30**

*Exportaciones e importaciones agropecuarias y agroindustriales, 2011*  
*Porcentajes*

Exportaciones Agropecuarias	
Hortalizas	47%
Frutales	28%
Animales	9%
Tropicales	7%
Granos	3%
Resto	6%
Importaciones Agropecuarias	
Granos	42%
Oleaginosas	23%
Algodón	6%
Frutales	6%
Lácteos	6%
Resto	17%
Exportaciones Agroindustriales	
Bebidas	28%
Edulcorantes	16%
Preparaciones de Frutas y Hortalizas	9%
Preparaciones Lácteas de Cereales y	8%
Cárnicos	8%
Resto	31%
Importaciones Agroindustriales	
Cárnicos	25%
Oleaginosas	11%
Lácteos	9%
Edulcorantes	8%
Preparaciones Alimenticias Diversas	7%
Resto	40%

Fuente: *Monitor Agroeconómico e Indicadores de la Agroindustria*, Sagarpa, 2011.

Además, de las condiciones climáticas que México tiene para la producción de frutas y hortalizas, el superávit se explica por los cambios en los patrones de consumo nacional y mundial. Los estilos de alimentación en México y en Estados Unidos donde se exportan el 85% de frutas y 96% de las hortalizas, se orientan hacia fuentes de energía bajas en grasa y alto contenido en fibra encontrados en los vegetales y frutas frescas (en parte, por el aumento de los problemas de salud relacionados con la diabetes y la obesidad).

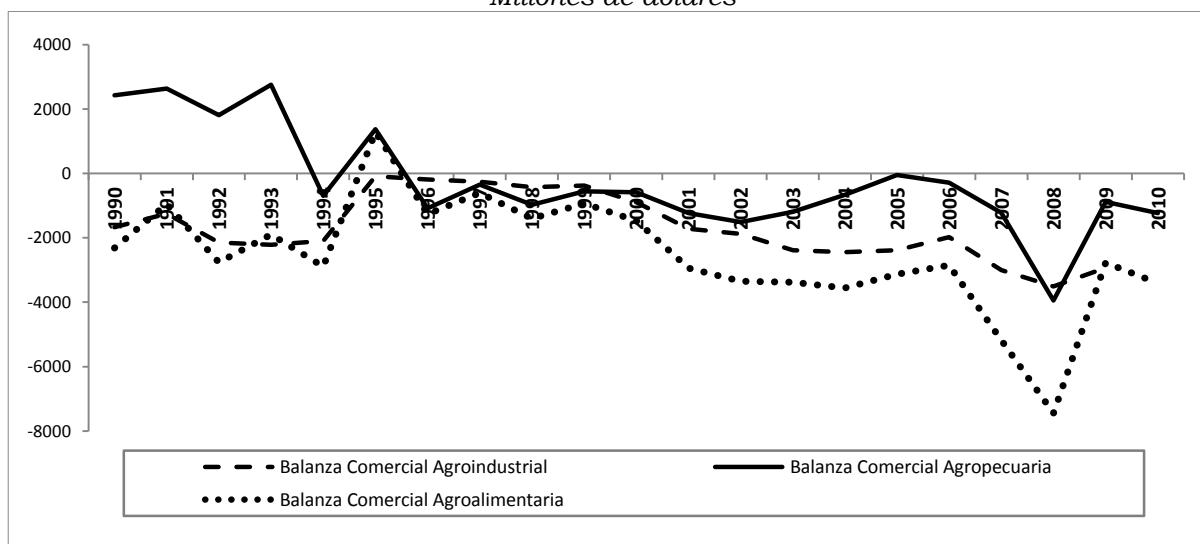
El desempeño de los sectores de frutas y hortalizas exhiben a México como uno de los países líderes en el comercio internacional de productos hortofrutícolas, sin embargo, como apunta Macías, en este dinámico sector, el éxito se limita a unos cuantos productores, estados y localidades, y a unos pocos productos (tomate, pimiento y aguacate).<sup>156</sup>

<sup>156</sup> Macías, A. (2010). Competitividad de México en el mercado de frutas y hortalizas de Estados Unidos de América, 1989-2009. *Agroalimentaria*, 16 (31), 31-48.

c) *Saldo comercial negativo en las dos últimas décadas*

Algunos trabajos, recomiendan revisar las conclusiones de la literatura crítica de la apertura comercial en México. Por ejemplo, instan a revalorar el argumento de que la liberalización trae costos en el sentido de que las importaciones conducen a un desplazamiento de la producción interna, al punto de ocasionar el cierre de campos productores (los menos competitivos) e incrementar el desempleo y la pobreza. Mencionan que, por el contrario, entre 1985 y 1992 la participación del sector primario en la economía nacional se situó en 6.29%, en tanto que en el lapso 1993-2002, se incrementó a 6.44%.<sup>157</sup> Pese a que el argumento es debatible, el comercio agroalimentario tiene un entramado de rasgos, problemas y desafíos reflejados en el déficit recurrente de la balanza comercial en las décadas de mayor apertura (Gráficas 23 y 24).

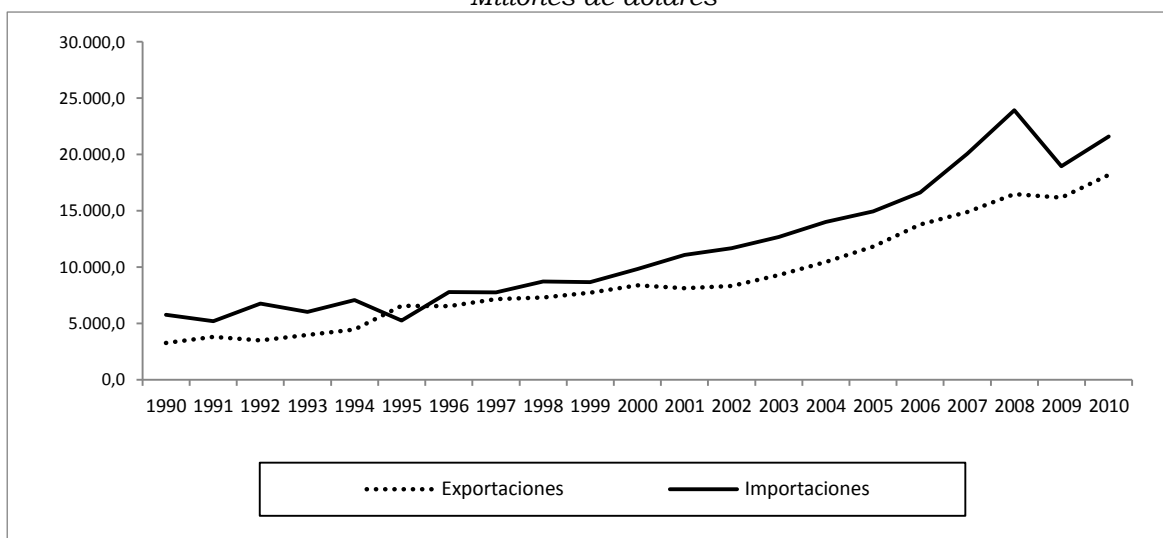
**Gráfica 23**  
*Saldo de balanza comercial agroalimentaria, 1990-2010*  
*Millones de dólares*



Fuentes: *Cepal Stat*, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

<sup>157</sup> Tapia, J. (2006). Apertura comercial y eficiencia económica del sector agropecuario de México en el TLCAN. *Comercio exterior*, 56 (8), 694-702.

**Gráfica 24**  
*Exportaciones e importaciones agroalimentarias, 1990-2011*  
 Millones de dólares



Fuente: *Cepal Stat.*

Entre 1990-2010, el año de 1995 fue la excepción de saldo positivo, en gran medida resultado de la depreciación del peso frente al dólar que provocó el aumento de las exportaciones agroalimentarias (el tipo de cambio pasó de 4.0 a 7.6 pesos/dólar). Además, 1995 fue el primer año de funcionamiento del TLCAN: el tratado provocó un aumento del comercio mexicano en casi una doble proporción; en millones de dólares las exportaciones agropecuarias pasaron de 2,678.4 a 4,016.2 de 1994 a 1995.

En contraste, en 2008 se experimentó el mayor saldo negativo de la balanza como consecuencia de la crisis financiera mundial que se acompañó de un incremento en el precio de los alimentos.<sup>158</sup> Entre marzo 2007 y marzo 2008, el precio del maíz creció en 31%, el del arroz en 74%, el de la soya 87% y el del trigo 130%. Entre los factores que presionaron los precios a la alza se encuentran una menor producción debida al cambio climático, reservas con niveles históricamente bajos, mayor consumo de carne y productos lácteos en países emergentes, mayor demanda para la producción de biocombustibles y un mayor coste de la energía y el transporte.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Obtenido de <http://www.banxico.org.mx>

<sup>159</sup> Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). (Abril de 2008). El alza en el precio de los alimentos. *Claridades Agropecuarias* (176), 30-38.

## CAPÍTULO III. EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (PEC). CONTRASTES ENTRE LA NORMATIVIDAD Y LA EFECTIVIDAD, ENTRE GASTO PÚBLICO Y CONDICIONES DEL MEDIO RURAL

### III.1 *Normatividad del desarrollo rural sustentable*

#### III.1.1 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 27*

El primer fundamento normativo del desarrollo rural sustentable se encuentra en los artículos 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ellos que se establece, la propiedad del Estado de tierras y aguas nacionales, la participación de la población rural en la planeación democrática del desarrollo y la responsabilidad del Estado en la búsqueda de su bienestar.<sup>160</sup>

En el artículo 27 (fracción XX) se exponen las funciones básicas del Estado en lo referente al medio rural:

- 1) Generar empleo y garantizar a los campesinos el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional;
- 2) Fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica;
- 3) Planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización a través de la expedición de leyes reglamentarias.

El gasto rural en estos temas se sujeta a los objetivos de:

1. Alivio a la pobreza;
2. Igualdad de oportunidades;
3. Sostenibilidad ambiental;
4. Desarrollo de base territorial;
5. Equilibrio regional;
6. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
7. Desarrollo de cadenas productivas;
8. Desarrollo agroalimentario;
- 10 Inserción internacional <sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 26 y 27.

<sup>161</sup> Gómez, L. (2006). *Análisis integral del gasto público rural*. Op.Cit.

En el análisis institucional de la normatividad rural, las distintas leyes que dan forma a la política de desarrollo son, en buena parte, resultado de los cambios en la estructura agraria del campo y del nuevo rol del campesino en la globalización. Con el ajuste económico de los ochenta y noventa que tuvo el objetivo de abrir el mercado interno, se reformó el artículo 27 en uno de sus principios fundamentales: la propiedad de la tierra. A partir de 1992, la tierra ejidal podría, de acuerdo a la Ley Agraria, aprovecharse directamente por el ejidatario o conceder a otros ejidatarios y terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley. También, el ejidatario podría aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades mercantiles y civiles. El objetivo era hacer productiva la tierra en el contexto de la apertura y del TLCAN.<sup>162</sup>

Con la liberalización la productividad de la tierra, la competitividad y el progreso técnico, se volvieron conminatorios para la agricultura. La función de las instituciones fue importante en los siguientes ámbitos: la reestructuración del mercado agrícola (de la protección a la apertura), el reacomodo de los grupos económicos y políticos (empresas, organizaciones, ejidos) y la adaptación de los agentes dentro de las nuevas normas.

El proceso, como señala Ayala, no ocurrió en un vacío institucional en el cual los tomadores de decisiones pudieran actuar libremente para crear las nuevas reglas del juego; incluso ellos mismos no eran agentes neutrales en cuanto a determinados esquemas de desarrollo y maneras de hacer política. La modificación del artículo 27, fue uno de los primeros pasos de la nueva institucionalidad rural. La política de estabilidad de precios recortó bruscamente la inversión pública, mientras que la infraestructura de riego e investigación aplicada se orientó más fuertemente que nunca hacia los complejos agroexportadores.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> En el artículo 50 de la Ley Agraria se estableció:

*“Los ejidatarios y los ejidos podrán formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades”*

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (1992). *Ley Agraria*. México.

<sup>163</sup> Los cambios en conjunto fueron:

- 1) Nuevas modalidades de derechos de propiedad, mediante la modificación del artículo 27 constitucional.
- 2) Nuevas instituciones con orientación de mercado; por ejemplo la aceptación de sociedades mercantiles y el impulso a la exportación de productos competitivos (frutas y hortalizas).
- 3) Nuevos contratos en el plano microeconómico: aparcería y arrendamiento de la tierra.

El marco jurídico creado permitió un desarrollo regional desigual. El ejido, que no transitó de la propiedad ejidal de la tierra a la privada, como se pensó, cumplió un papel clave porque proveyó de mano de obra barata del centro y sur a la agricultura comercial del norte.<sup>164</sup>

Al respecto, Durán critica duramente la lógica del reparto agrario iniciado en los cuarenta. Argumenta que al llevarse a cabo, se procedió a ciegas. No se tomó en cuenta que el 80% de las tierras eran de temporal y ubicadas de manera predominante en la meseta central del país donde en algún momento floreció el latifundio y se aglutinaba la mayor parte de la población; tierras de esta calidad fueron las que más se repartieron, por lo que el gobierno fue culpable de generar un vasto sector de ejidatarios con tierras de temporal condenados a vivir tarde o temprano en la miseria, y ser oferentes masivos de mano de obra mal pagada para la agricultura exportadora.<sup>165</sup>

En efecto, la agricultura comercial encuentra fuerza de trabajo entre la clase de trabajadores agrícolas que se contrata de manera temporal y proveniente de los ejidos pobres y menos productivos. Los jornaleros agrícolas, a su vez, pueden integrarse a dos tipos de sistemas de trabajo. El primero, es la agricultura comercial, tecnificada y de riego, en donde con frecuencia realizan trabajo especializado y relativamente bien remunerado; el segundo, es la agricultura de subsistencia en las regiones de temporal del centro, sur y sureste.<sup>166</sup> La evolución de la estructura agraria en México demuestra que, en ambos tipos de sistema, la miseria del trabajo asalariado aparece con todo su dramatismo y, en todo caso, el trabajo relativamente bien remunerado es una excepción. La explotación del trabajo agrícola, no es exclusiva del centro y sureste; también se reproduce en el norte, en la gran propiedad de vocación comercial.<sup>167</sup>

---

Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>164</sup> Ibid., p. 395.

<sup>165</sup> MC. Cutchen, G., & Durán, M. A. (1993). *Dos interpretaciones del campo mexicano*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

<sup>166</sup> Reyes, S., Eckstein, S., Stavenhagen, R., & Ballesteros, J. (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudios sobre las relaciones entre la tenencia y el desarrollo agrícola de México*. Op.Cit.

<sup>167</sup> Recuérdese que en Marzo de 2015, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “rescató” a más de 200 indígenas *raramuris* que laboraban en condiciones de explotación salarial, e infrahumanas en dos municipios de Baja California Sur (Comondú y Mulegé). Entre los trabajadores se encontraban niños y mujeres reclutados en Chihuahua por la empresa El Cerezo, Sociedad Agrícola. También, el caso de los jornaleros del Valle de San Quintín del municipio de Ensenada en Baja California, que en el mismo mes de Marzo, realizaron un paro generalizado demandando el pago de \$200 por jornada laboral de ocho horas, \$20 por la canasta de pizca de fresa y prestaciones de ley. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (1 de Abril de 2015). Obtenido de <http://www.stps.gob.mx>

La modificación del artículo 27 constitucional tuvo entre sus objetivos, terminar con el reparto masivo de tierras que conducía al minifundio ineficiente, también previsto por Durán, y con las relaciones de explotación entre la agricultura comercial y la de subsistencia.<sup>168</sup> Cuando menos en teoría, los ejidatarios podían ahora formar uniones de ejidos y asociaciones mercantiles para el aprovechamiento de las tierras; pasarían de ser campesinos pobres a empresarios agrícolas. Pero no ocurrió así. En el estudio 2015 de la OCDE sobre México, se resalta que a pesar de la reforma al artículo 27, sólo 2.5% de las tierras ejidales pasó a ser de propiedad privada, lo que limitó la productividad agrícola ante la ausencia de inversión del capital privado: la complejidad para transferir títulos de propiedad a los ejidos fue el principal obstáculo para la transferencia de la tierra de los campesinos a los particulares.<sup>169</sup>

La debilidad que acompañó la reforma del artículo 27 no sólo tuvo que ver con los derechos de propiedad. Además, entre otros aspectos, con la transferencia tecnológica, las condiciones orográficas y climáticas, el arraigo a la tierra como riqueza cultural, la dotación de infraestructura de transporte, necesaria para la mecánica del mercado, la racionalidad partidista de mantener a un cuerpo de ejidatarios pobres, fáciles de maniobrar, y el favorecimiento del desarrollo del norte.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Durán señaló que las 4 hectáreas de riego o las 8 de temporal entregadas a cada jefe de familia con el reparto agrario, rápidamente se pulverizarían porque con el paso de los años no habría más tierra para dotar a los jóvenes campesinos que alcanzaran la mayoría de edad. Ante tales circunstancias, no habría otra alternativa que vivir todos a costillas de la misma cantidad de tierra. Así, en lugar de elevar su nivel de vida, éste se degradaba. MC. Cutchen, G., & Durán, M. A. (1993). *Dos interpretaciones del campo mexicano*. Op. Cit.

<sup>169</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Estudios económicos de la OCDE México. Visión general*. Op.Cit. pp. 26-27.

<sup>170</sup> “Muchos factores han intervenido en esta diferenciación de los ejidos, que en gran parte es responsable de las variaciones de eficiencia económica y el funcionamiento institucional de los mismos. En primer lugar han contado los diferentes recursos naturales en las diversas regiones geográficas del país; en segundo lugar, la densidad demográfica en cada zona, y su relación con la estructura de tenencia de la época del reparto agrario; (...) El sector ejidal no constituye, en consecuencia, un sistema de tenencia homogéneo en cuanto a la cantidad y calidad de sus recursos se refiere”

Reyes, S., Eckstein, S., Stavenhagen, R., & Ballesteros, J. (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudios sobre las relaciones entre la tenencia y el desarrollo agrícola de México*. Op.Cit.



### III.1.2 Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 (LDRS)

El segundo fundamento que guía y norma el desarrollo rural es la vigente Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) creada como norma reglamentaria de los artículos 26 y 27 en 2001.<sup>171</sup> Su finalidad fue establecer *objetivos, instrumentos y acciones* en cuatro temas centrales:

- 1) Objetivos y acciones para el desarrollo rural;
- 2) Planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural;
- 3) Fomento agropecuario y desarrollo rural;
- 4) Apoyos económicos

En el primer tema, *Del Objeto y Aplicación de la Ley*” se dan a conocer los objetivos de las políticas, programas y acciones para el medio rural que corresponden al Estado. (Cuadro 31).<sup>172</sup>

En el segundo tema, sobresale la rectoría del Estado, el carácter democrático de la planeación, el nacimiento del Programa Especial concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) como medio para el ejercicio del gasto, la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) compuesta por 17 secretarías ejecutoras del gasto rural; y del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) que integra, además de la CIDRS, a los sectores productivo, social y privado del medio rural en cumplimiento del carácter democrático de la planeación previsto en la Constitución. En el tercer tema, resalta la promoción de la productividad y la elevación del ingreso de los productores agrícolas a través de la asistencia técnica, la investigación y transferencia de tecnología, la construcción de infraestructura hidroagrícola, el financiamiento y el fortalecimiento de las organizaciones rurales -en especial los comités sistema producto-.<sup>173</sup> El cuarto tema, fija los criterios para el otorgamiento de apoyos económicos a los productores, entre los que están, la temporalidad y la compensación de desequilibrios regionales (nacionales e internacionales).

---

<sup>171</sup> Una *ley reglamentaria*, es aquella que desarrolla, precisa y sanciona uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de enlazar conceptos y generar los instrumentos para su aplicación.

<sup>172</sup> Cámara de Diputados, (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México.

<sup>173</sup> Un *comité sistema producto*, es el medio donde concurren todos los eslabones de los productos agropecuarios: producción, acopio, transformación, distribución y comercialización. Se constituyeron a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 y se creó uno por cada producto estratégico (maíz, trigo, arroz, sorgo, frijol, café, huevo, leche, pescado, carne de bovinos, porcinos y aves). Ibid.

### Cuadro 31

#### *Estructura de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001*

<b>I. Objeto y Aplicación de la Ley</b>	
<p><b>Objetivos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bienestar Social</li> <li>2. Atención Diferenciada a las Regiones de Mayor Rezago</li> <li>3. Soberanía y Seguridad Alimentaria</li> <li>4. Conservación de la Biodiversidad y los Recursos Naturales</li> <li>5. Multifuncionalidad de la Agricultura</li> </ol>	<p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>=Diversificación y Generación de Empleo</li> <li>=Incremento del Ingreso</li> <li>=Acción Integral del Estado</li> <li>=Transformación y Reversión Productiva</li> <li>=Desarrollo Rural Sustentable</li> <li>=Impulso a la Producción Agropecuaria</li> <li>=Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales</li> </ul>
<b>II. Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable</b>	
<p>a) Planeación del Desarrollo Rural Sustentable</p> <p>b) Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable</p> <p>c) Federalización y Descentralización</p> <p>d) Distritos de Desarrollo Rural</p>	<p>=Rectoría del Estado</p> <p>=Carácter Democrático de la Planeación</p> <p>=Programas Sectoriales para alcanzar la productividad, rentabilidad y competitividad de los productores</p> <p>=Distritos de Desarrollo Rural: la base para la formulación de programas regionales</p> <p>=Apoyos a productores para eliminar las asimetrías respecto a otros países</p> <p>=PEC: Políticas para la generación y diversificación de empleo; el bienestar de los campesinos; prioridad a las poblaciones de alta y muy alta marginación</p> <p>=<b>CIDRS</b> considera las propuestas de las organizaciones rurales a través del <b>CMDRS</b> a fin de incluirlas en el PEC.</p> <p>=Ejecutivo Federal promueve concurrencia y corresponsabilidad con estados y municipios</p> <p>=CIDRS: Coordina y da seguimiento a los programas sectoriales</p> <p>=CIDRS: Determina criterios para la formulación de programas y su evaluación</p> <p>=CIDRS: Integra 15 sistemas y servicios especializados</p> <p>=Federalismo y Descentralización: criterios rectores de la política de desarrollo</p> <p>=Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en estados, municipios y distritos de desarrollo rural (homologados al CMDRS) como instancias de participación de productores y organizaciones rurales</p> <p>=Base de la organización territorial y administrativa de los programas</p> <p>=Asesoran a productores en todo lo relacionados a la producción y comercialización agropecuaria y otras actividades</p> <p>=Promueven el trabajo y la relación entre actividades rurales y el sector industrial, comercial y de servicios para fortalecer la diversificación productiva y del empleo</p> <p>=Promueven consensos y acuerdos entre productores y organizaciones</p>
<b>III. Fomento Agropecuario y de Desarrollo Rural Sustentable</b>	
<p>a) Fomento a las Actividades Económicas del Medio Rural</p> <p>b) Investigación y Transferencia de Tecnología</p> <p>c) Capacitación y Asistencia Técnica</p> <p>d) Reversión Productiva Sustentable</p> <p>e) Capitalización Rural, Compensaciones y Pagos Directos</p>	<p>=Promueve la productividad y la competitividad</p> <p>=Eleva el ingreso de los productores</p> <p>=Acciones: impulso a la investigación y desarrollo tecnológico; inducción a las prácticas sustentables; asistencia técnica, formación de capital humano; incremento de la inversión pública y privada para la infraestructura hidroagrícola, almacenaje, electrificación y caminos rurales; impulso a la agroindustria y la integración de cadenas productivas; explotación moderada de los recursos naturales.</p> <p>=Se establece el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable a cargo del Estado y con la participaciones de organismos sociales y privados</p> <p>=Vinculada a todas las fases del proceso de desarrollo: diagnóstico, planeación, producción, transformación, comercialización y desarrollo humano; con atención prioritaria a las zonas de mayor marginación.</p> <p>=Se establece el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI) en el que participan: el CMDRS con sus homólogos estatales y municipales, prestadores de servicios.</p> <p>=Fomento del uso eficiente de tierras de acuerdo a las condiciones</p> <p>=Reorientar la producción hacia productos con oportunidades de exportación</p> <p>= Creación de obras de infraestructura por parte del gobierno (en sus tres órdenes); apoyos a productores y organizaciones en las distintas fases del proceso productivo.</p>

<p>f) Infraestructura Hidroagrícola, Electrificación y Caminos Rurales</p> <p>g) Incremento de la Productividad y Formación y Consolidación de Empresas Rurales</p> <p>h) Sistema de Financiamiento Rural</p> <p>i) Organización Económica y Sistemas Producto</p> <p>j) Bienestar Social y Atención a Zonas de Alta Marginación</p> <p>k) Seguridad y Soberanía Alimentaria</p>	<p>= Fondos a través del PEC</p> <p>=La expansión y modernización de la infraestructura hidroagrícola, así como los tratamientos para el reúso de agua tendrán por objeto: incrementar la productividad y seguridad alimentaria del país, fortalecer la eficiencia y competitividad de los productores, reducción de los desequilibrios regionales y sustentabilidad de los recursos naturales.</p> <p>=Apoyos orientados a: inversiones para la tecnificación de riego, reparación de equipos e implementos, adquisición de material vegetativo mejorado, agricultura controlada, desarrollo de plantaciones, implementación de normas sanitarias y de inocuidad, técnicas de control biológico, impulso a la ganadería, conservación de recursos naturales, y capacitación y asistencia técnica.</p> <p>= Un sistema múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes</p> <p>= Con preferencia para los pequeños productores, zonas de marginación elevada, proyectos rentables o con alto impacto en el empleo.</p> <p>= Capacitación de cuadros técnicos y directivos</p> <p>=Elevación de la capacidad e interlocución de las organizaciones rurales</p> <p>=Habilitación de organizaciones rurales para la difusión de programas oficiales y capacitación</p> <p>=Mecanismos de consenso entre sociedad rural y gobierno</p> <p>= Comités Sistema Producto: medio para comunicación y concertación de los agentes de las cadenas productivas</p> <p>=Impulso a la salud, seguridad social, educación, alimentación, vivienda, equidad de género; atención a jóvenes, tercera edad, grupos vulnerable, jornaleros agrícolas, migrantes e indígenas.</p> <p>=Zonas de alta marginación: consideración preferente de los programas del PEC.</p> <p>=Abasto suficiente de productos básicos y estratégicos para la población: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne, pescado.</p>
<p><b>IV. Apoyos Económicos</b></p>	
	<p>= La CIDRS y el CMDRS proponen los estímulos a la producción, comercialización o inversión en el medio rural</p> <p>=Los apoyos económicos deben sujetarse a los criterios de temporalidad y protección de las finanzas públicas</p> <p>=Objetivos de los apoyos, transferencias y estímulos: fortalecer la producción interna, adecuar la estructura de las cadenas productivas y reducir la desigualdad entre productores.</p> <p>=Tipos de apoyos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Para la adquisición de activos privados, inversión en insumos, para el desarrollo forestal y plantaciones, apoyos directos al campo</li> <li>-Apoyos a la comercialización y el financiamiento para cosechas con problemas de mercado, a la cobertura de riegos, seguro agrícola, fondos para empresas sociales y desarrollo de regiones.</li> <li>-Provisión de activos públicos productivos: infraestructura básica y productiva, electrificación, caminos rurales, reforestación, conservación de suelo, transferencia de tecnología, asistencia técnica.</li> <li>-Apoyos para productores de zonas áridas y con altos índices de marginación, o, por contingencias climatológicas.</li> </ul> <p>=Criterios para el otorgamiento de apoyos a productores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Temporalidad</li> <li>-Compensación de desequilibrios regionales o internacionales</li> <li>-Ubicación geográfica y nivel socioeconómico del beneficiario</li> <li>-Concurrencia de recursos federales, estatales, municipales y de la propia sociedad rural</li> <li>-Transparencia en el uso de los apoyos</li> <li>-Evaluación y Factibilidad en razón de sus efectos sociales o económicos y la eficiencia en su administración</li> <li>-Responsabilidad de instituciones y productores en el destino de los recursos.</li> </ul>

Fuente: elaborado en base a la LDRS de 2001.

LDRS fijó los lineamientos en materia de coordinación para el desarrollo rural sustentable, la federalización y descentralización de programas, el fomento de las actividades económicas, transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, infraestructura hidroagrícola, electrificación, caminos rurales, productividad y empresas rurales, comercialización, financiamiento rural, bienestar social y marginación, sustentabilidad y, seguridad y soberanía alimentaria.

La esencia de la LDRS es económica y política. Además de ser un decreto emanado del Congreso de la Unión, depositario del poder legislativo del Estado, es un documento que contiene los criterios de participación de éste y otros agentes en lo correspondiente al desarrollo rural, proceso que involucra las actividades de producción y comercio. Bajo el contractualismo político, la creación de la LDRS estuvo relacionada con la satisfacción de la demanda social a través del conjunto de principios que ahí se exponen, objetivos e ideales que legitiman al Gobierno, una vez materializados.<sup>174</sup> Gobernar supone conducir a la comunidad al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias a través de la provisión de bienes, y la creación y ejecución de leyes.

Desde la óptica económica, la LDRS entró como regulador en la administración de los recursos públicos teniendo como fines el crecimiento y la redistribución del ingreso. Delimitó las áreas de acción por secretaría, los programas de gasto manejados, la cantidad de inversión, en suma, definió y modificó las reglas del juego.

La asociación entre aspectos políticos y económicos de la LDRS encuentra una vía justificada en la teoría institucionalista, que al estudiar las instituciones como normas o reglas de juego -formales e informales-<sup>175</sup> creadas por el hombre para regir la interacción humana, sienta las bases para entender la función de las leyes en el intercambio económico y también político. La distinción entre reglas del juego formales (instituciones) y jugadores (organizaciones) es fundamental para analizar los lineamientos de la LDRS en la consecución de sus objetivos, así como, los organismos políticos, económicos

---

<sup>174</sup> El contractualismo político es un enfoque que estudia la relación Estado-Sociedad. Explica el nacimiento del Estado moderno, a partir del establecimiento de un contrato social en el que el Estado es la personificación jurídica de la sociedad civil, establecida en un territorio determinado y regida por un poder supremo e independiente para la realización de los fines humanos. Serrano, J. A. (2001). *La naturaleza de las políticas públicas*. Op.Cit.

<sup>175</sup> Las instituciones *formales* son aquellas que se derivan de acuerdos sociales y que se plasman en leyes escritas para regir la conducta; las *informales* son aquellas que evolucionan junto con el hombre como las costumbres, los hábitos y la cultura. North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op.Cit.

y sociales que tienen injerencia en esa tarea, sin olvidar que la estrategia que siguen se distancia, en muchos casos, de lo que marcan las reglas formales.<sup>176</sup>

De manera particular, los aportes de Douglass North dentro de esta escuela, posibilitan la aplicación de los conceptos de costos de transacción, derechos de propiedad, negociación entre agentes, pero sobre todo, *cambio institucional*, a la economía rural donde son justamente, los altos costos de transacción, la falta de certidumbre respecto a la propiedad, y, en el ámbito público, una noción perversa de la negociación política, elementos que obstruyen el desarrollo.<sup>177</sup>

Conceptualmente, la LDRS fue la respuesta a la demanda de la sociedad rural por un desarrollo más equitativo. Fue también, el producto de los acuerdos entre las distintas partes involucradas en la esfera gubernamental y civil. Sin embargo, lo más importante es que fue el marco que definió la política económica y social a seguir en las zonas rurales; su punto medular, que puede verse como el producto de una nueva agenda institucional, fue el cambio de visión respecto al desarrollo: la *sustentabilidad* del desarrollo incrustada en la LDRS como el objetivo general a seguir por todos los agentes, incluyendo al Estado, fue el cimiento del nuevo orden cooperativo.

Ese nuevo orden inmerso en visión de la Nueva Ruralidad fijó una transición desde el enfoque *sectorial* del desarrollo, al *territorial*.<sup>178</sup> En su acepción económica significaba transitar de la agricultura como único medio para el crecimiento a la integración de otras actividades, igualmente importantes para la economía rural (comercio, servicios, manufacturas, turismo). En términos de gasto público, supuso la diversificación de los programas de apoyo a fin de reducir su grado de concentración en la agricultura.<sup>179</sup> La importancia de las actividades agrícolas no disminuyó pero el

---

<sup>176</sup> Ibid.,

<sup>177</sup> *Los derechos de propiedad* son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional. *Los costos de transacción*, son costos derivados de las transacciones de mercado, se incurre en ellos al hacer un intercambio. *La negociación*, es una de las formas de interacción entre los agentes y hace referencia al debate e intercambio de opiniones, más que al control político o el clientelismo. Ibid.

<sup>178</sup> La *nueva ruralidad* introdujo una nueva visión del espacio rural. La nueva forma de concebir el desarrollo basada en un enfoque territorial de lo rural acentuaba la conciencia de las distintas funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo; la complementariedad entre ésta y otras ocupaciones y el reconocimiento de los múltiples vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Op. Cit. pp. 8-9.

<sup>179</sup> El territorio es el elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas; de ahí que la meta sea lograr una mayor cohesión de los territorios rurales –en su interior y con el resto de la economía–

enfoque territorial amplió las vías de crecimiento a actividades que pudiendo ser fortalecidas a partir del propio dinamismo agrícola crearían encadenamientos virtuosos de producción, empleo en ingreso en todo el espacio rural.

A partir de la publicación de la LDRS, la creación de la CIDRS como conducto del gobierno para dirigir las acciones y programas de las dependencias públicas obedeció a la búsqueda de una mejor coordinación en el diseño y operación de los diversos programas; se compuso de 10 secretarías que posteriormente aumentaron a 17. La meta del desarrollo rural sustentable, urgente por la degradación ambiental y el cambio climático, inició la puesta en marcha de un nuevo compromiso que, desde una visión crítica, buscaba reducir las tensiones por la crisis ambiental y del desarrollo, profundizadas por las reformas económicas emprendidas.<sup>180</sup>

En el artículo 21 de la LDRS de 2001 quedaron registradas las 10 secretarías iniciales de la CIDRS:

1. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) cuyo titular preside la CIDRS;
2. Secretaría de Economía (SE);
3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat);
4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT);
6. Secretaría de Salud (SS);
7. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol);
8. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA);
9. Secretaría de Educación Pública (SEP);
10. Secretaría de Energía (SENER).<sup>181</sup>

El punto medular de la LDRS de 2001 fue que la naturaleza de las políticas de gasto manejadas por las distintas secretarías de la CIDRS,

---

e impulsar su revitalización a fin de integrarlos a la globalización. Sepúlveda, S. (1999). *Territorio, agricultura y competitividad*. México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

<sup>180</sup> Appendini, R. García, & B. de la Tejera, *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. Op.Cit.

<sup>181</sup> Para el 2007, el número de secretarías aumentó a 17, incorporándose: la Secretaría de Gobernación (SEGOB); el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJRES); el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); Financiera Rural (FINRURAL); la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. (AMSDA). Cámara de Diputados (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Op.Cit.

favorecería la diversificación productiva como mecanismo innovador y de solución a la crisis agropecuaria.

En la alineación de recursos y capacidades de las secretarías integrantes de la CIDRS como diseñadoras y ejecutoras de los programas de gasto y la definición de una institución encargada de dirigir al conjunto de las instituciones participantes, la Sagarpa quedó como titular de la CIDRS. Dentro de los fines del gobierno, la Sagarpa tiene la misión de promover el desarrollo integral del campo con un aprovechamiento sustentable de sus recursos; es la secretaría que ejerce la mayor parte de los recursos con una tercera parte del total.<sup>182</sup>

Al mismo tiempo que la conformación de la CIDRS, se creó el CMDRS en el que además de participar la misma CIDRS, se integraron representantes, debidamente acreditados de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales.

Posterior a definir la CIDRS y el CMDRS, la normatividad de la LDRS llevó a la definición del instrumento presupuestario para cumplir con sus objetivos: PEC, que contenía todas las partidas y programas de gasto de carácter rural agrupadas en diez vertientes: 1) financiera, 2) competitiva, 3) social, 4) educativa, 5) salud, 6) medio ambiente, 7) infraestructura, 8) laboral, 9) agraria, 10) administrativa, todas, involucrando a las 17 secretarías de la CIDRS. El PEC de 2013 tiene aproximadamente 130 programas en operación, más subprogramas, componentes y proyectos estratégicos.

---

<sup>182</sup> El papel de la Sagarpa es importante por ser la dependencia sobre la que recae la tarea central de coordinar a las restantes hacia una meta general en el contexto de la LDRS y del PEC. Su capacidad de liderazgo y de convocatoria trasciende el hecho de concentrar la mayor parte del gasto y por el número de participantes en la CIDRS, su naturaleza y objetivos particulares, involucra aspectos de orden político y de negociación. Los objetivos de la Sagarpa como son:

1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costera.
2. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
3. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos.
4. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
5. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

Obtenido de <http://www.sagarpa.gob.mx>

El PEC fue la herramienta del Estado para alcanzar los objetivos de la LDRS; en él se registran los programas de gasto (directo y subsidios) destinados a las zonas rurales. En el campo de las estrategias de los agentes, el PEC es el espacio de juego donde interactúan las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para definir la naturaleza, los montos y los ganadores de los bienes provistos por el presupuesto público.

El *territorio* como unidad fundamental del desarrollo rural, así concebido en la LDRS de 2001, trascendió la delimitación geográfica y se concibió como un producto social e histórico donde se reproducen relaciones multisectoriales, multiespaciales y multiagenciales. El territorio rural se compone de: los eslabonamientos entre agricultura y otras actividades productivas, de la conexión rural - urbano; de elementos sustanciales no productivos, como la historia, la cultura, el género, la naturaleza, y de todas aquellas instituciones formales e informales que dan forma a la vida rural.<sup>183</sup>

Los fundamentos del enfoque territorial del desarrollo subrayaron:

1. La dimensión territorial en oposición a la sectorial, así como a las funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo;
2. Los vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante, y la relación entre desarrollo urbano y rural;
3. La complementariedad entre la agricultura y otros sectores;
4. La función residencial de las áreas rurales;
5. La integración de las áreas rurales a los mercados y los procesos de globalización, lo que destaca la competitividad territorial frente a la puramente empresarial o sectorial;
6. El potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, etc.;
7. La participación en las políticas y programas de desarrollo rural de los diversos agentes involucrados y la concertación entre ellos.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Sepúlveda, S. (1999). *Territorio, agricultura y competitividad*. Op.Cit.

<sup>184</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Op. Cit. pp. 10-11.



### III.1.3 *El rol de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en la definición de las reglas de juego en el medio rural. Una aproximación desde la Teoría de las Instituciones*

Además de definir la normatividad respecto al desarrollo rural la LDRS es el marco bajo el cual el Estado regula su intervención. En el debate sobre la naturaleza y el grado de injerencia que éste tiene en los temas de crecimiento, es innegable el papel que desempeña en las zonas rurales donde se aprecian con mayor claridad los mercados incompletos, con información asimétrica y, por sí solos, incapaces de conducir el desarrollo.

La teoría institucional permite generar una explicación al grado de operancia de la LDRS debido al manejo de premisas que son respuesta a una parte de la complejidad que experimenta el desarrollo rural visto desde la interacción de los distintos agentes y de las normas que regulan sus acciones. No es una visión reduccionista porque no desconoce los enfoques que lo analizan desde otros fundamentos y a partir de los cuales se explica el atraso y la marginación imperantes en las zonas rurales, más bien facilita la comprensión del marco institucional, siendo éste, en el que se originan las políticas contenidas en la LDRS.

El rol de las instituciones, leyes o normas, de acuerdo a North, es limitar y regular la conducta individualista de las organizaciones cuyos efectos no son socialmente óptimos ya que dan lugar a comportamientos y actitudes alejadas del interés colectivo. En el intercambio económico y político, las instituciones construyen el orden social y reducen la incertidumbre en la toma de decisiones.<sup>185</sup>

El institucionalismo señala el *cambio institucional* de una sociedad como un proceso de ajustes en el conjunto de reglas y normas, consecuencia a su vez, de la recontractación entre los agentes. Este concepto es más relevante en los países del Tercer Mundo, tal como lo menciona North, ya que se caracterizan por el atraso institucional y la ineficiencia de las leyes y, es justamente ahí, donde el cambio institucional tiene la capacidad de marcar una transición histórica.

No basta el cambio tecnológico para crear un esquema de desarrollo incluyente y socialmente aceptable; el rol de las instituciones es también

---

<sup>185</sup> North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op.Cit

fundamental.<sup>186</sup> En ese sentido, North hace una aseveración trascendental y de invaluable utilidad para el tema: la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, pero *no necesariamente eficiente* de la interacción humana. Qué una institución sea eficiente dependerá del diseño de las normas (claridad, alcance, aplicabilidad), de los intereses de los jugadores, de la historia del país o región y de su condición política y socioeconómica.

La publicación de nuevas leyes o su rediseño no garantizan su eficiencia en cumplimiento y obtención de resultados. Parafraseando a North, aunque las normas formales puedan cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales (costumbres, tradiciones, conductas) son mucho más resistentes.

La complejidad del cambio institucional como proceso de evolución de las normas a favor del desarrollo, involucra incursiones decisivas en las fortalezas de las normas informales que limitan el impacto de las formales, especialmente en el ámbito de la cooperación. Es una tarea que busca erradicar modelos de conductas ineficientes o erróneas arraigadas por largo tiempo, lo cual no es gratuito y de corto plazo.

La cooperación y la coordinación entre agentes como paso previo a la aplicación de políticas de desarrollo cuya debilidad explica en parte, la inoperancia de las normas, encuentra una interpretación en la teoría de juegos. La no cooperación es resultado del incumplimiento de los supuestos de la teoría de juegos que señalan que los individuos que maximizan riqueza, hallarán que es mejor cooperar cuando el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre los otros jugadores y cuando el número de jugadores es pequeño. Es un escenario cercano a la competencia perfecta: en la realidad no existe la repetición, la información tiene costos y es parcial, y el número de jugadores es grande, lo que conduce a vías de cooperación persistentemente ineficientes.

La cooperación en juegos asociados a beneficios de suma positiva o cooperativos (todos ganan), sólo es posible con un marco institucional eficiente que vigile el cumplimiento y aplique las sanciones respectivas; el

---

<sup>186</sup> Ibid.

funcionamiento de la oferta y demanda, aun en competencia perfecta, no puede por sí mismo regular la conducta de los jugadores.<sup>187</sup>

Con juegos de suma cero o no cooperativos (lo que unos ganan, otros lo pierden) no existe la cooperación ni la coordinación ya que su naturaleza es que cada participante diseñe estrategias no para el conjunto, sino para sí mismo: el objetivo es *ganar* a toda costa. La combinación de aptitudes y estrategias para ganar el juego incluye intervenciones limpias y sucias.<sup>188</sup>

Aplicado a lo rural, las reglas que definen como se realiza el juego conducente al desarrollo sustentable están establecidas en la LDRS y sus reglamentos.<sup>189</sup> El objetivo es regular las acciones de los jugadores de la CIDRS y del CMDRS. En teoría, el juego es de *suma positiva* donde todos los participantes obtienen beneficios y van tras una meta colectiva de desarrollo; la LDRS así lo da a entender al buscar como fin global el desarrollo sustentable y equitativo de las zonas rurales, lo que supone la cooperación de todos los actores para materializar esa meta y, por ende, una fuerte coordinación en la instrumentación de políticas.

Sin embargo, ese supuesto tiene dos debilidades. La primera, tiene que ver con la perduración (resistencia) de las normas informales encajadas en las costumbres, tradiciones y códigos de conducta que son impenetrables a las leyes y políticas deliberadas, aunque ellas sí las traspasan y alteran la verdadera finalidad de la política pública.

La segunda, la sustitución de los juegos de suma positiva por otros de suma cero, acordes al mundo real y donde los beneficios no son para todos; más bien, se da paso a grupos de perdedores y ganadores así como a estrategias de todo tipo. La LDRS establece que la naturaleza del juego es la cooperación con ganancias para todos los participantes, pero en la realidad imperan y se reproducen la no cooperación y el egoísmo, propios de los *juegos de suma cero*: prevalece la intención de ganar a costa del resto de los jugadores. De ello, se deduce que si en un juego cooperativo, las normas cumplen un rol, con mayor razón lo hacen en los no cooperativos.

---

<sup>187</sup> North ya lo planteaba al estipular que una parte esencial de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo.

<sup>188</sup> North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op.Cit. p. 17.

<sup>189</sup> El Reglamento de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y el Reglamento del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

La LDRS en 2001 encarnó al árbitro del desarrollo rural. En su estructura conceptual es visible el esfuerzo por establecer un objetivo común, delimitar acciones y definir jugadores. Sin embargo, se enfrenta a una historia dominada por normas informales de la corrupción en sus diferentes facetas: desvío de los recursos públicos, uso político de los programas -en especial los sociales- mala calidad de la obra pública, negociación perversa y formas de cooperación y coordinación que resultan en colusión particularista entre partidos. Todas ellas, impenetrables a las leyes formales.

La sustitución de juegos de suma positiva definidos en el marco conceptual de la LDRS, por otros de suma cero o negativa en la práctica y alimentados por modelos erróneos de conducta de las organizaciones, dan lugar a la inoperancia de la LDRS en dos sentidos: el primero en la imposibilidad del objetivo de desarrollo que busca y la permanencia del rezago rural; el segundo, en el comportamiento de los agentes alejado de lo estipulado en la normatividad, lo que se ve con claridad al revisar el trabajo de la CIDRS y el CMDRS.

Bajo ese razonamiento, la existencia de la LDRS no garantiza que el desarrollo en las zonas rurales sea alcanzable. En la esfera formal la LDRS fue el producto de un nuevo compromiso institucional del Estado; en la esfera real, en el trabajo de las diferentes dependencias públicas que conforman la CIDRS y el CMDRS (144 en total), debe considerarse: su orientación política - económica, su grado de alejamiento o cercanía respecto a lo especificado en la LDRS y los intereses que persiguen como entes independientes a pesar de estar inmersas en un solo objetivo global.<sup>190</sup> El seguimiento de las normas establecidas en la LDRS no es neutral y libre de obstáculos.

En primer instancia, participa el Estado (en sus diferentes niveles, secretarías y grados de atribución), los partidos políticos, los bancos privados que manejan carteras de créditos y seguros para los productores, las empresas ligadas a la producción agrícola o que entran en algún eslabón de ella, las organizaciones de la sociedad civil constituidas para trabajar en aspectos rurales (cuidado ambiental, capacitación y asistencia técnica, género, etc.),

---

<sup>190</sup> North menciona respecto a la cooperación en un marco teórico de juego, que los individuos que maximizan la riqueza hallarán con frecuencia que vale la pena cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre los actos anteriores de otros jugadores o cuando el número de jugadores es pequeño; de lo contrario, los incentivos para no cooperar serán más grandes y afectarán la coordinación. North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op.Cit. pp. 23-24.

organizaciones gremiales, cada una de ellas, con agendas, estrategias e intereses propios.

Segundo, pese a que el gasto público rural de los últimos años presente una tendencia creciente en términos absolutos, existen limitantes económicas que se ajustan a las medidas de austeridad fiscal decretadas por el gobierno; las necesidades siempre exceden a los recursos, en especial tratándose de pobreza rural (66.8% de la población está en esa condición). La parte administrativa no es menor ya que implica la cooperación al interior de cada secretaría y de ellas con otros organismos, la disposición de material e insumos, la suficiencia de espacios de trabajo, personal calificado, y una buena comunicación.

En teoría, no existe problema con el desarrollo rural sustentable como el fin último de la LDRS, pero en estructuras grandes de participación, cada agente cuenta con una fuerza particular para imponer su visión dentro de ese objetivo global y conservar el poder que ha conquistado. Se da paso a la *negociación* como alternativa de resolución de conflictos, asunción de acuerdos y repartición de la bolsa en base a la fuerza impuesta por cada agente. El proceso termina, así, instaurando una forma particular de negociar donde las organizaciones más fuertes, consecuencia de su experiencia en el juego y la habilidad de cumplir o no las leyes, se llevan los mayores beneficios.

Con el argumento de la múltiple existencia de agentes en el espacio rural que deben ser incluidos y escuchados en la planeación de su propio desarrollo, y con cargo al mandato democrático de la Constitución, la LDRS ordenó que el CMDRS fungiera como el órgano general de consulta y opinión de las políticas públicas del gobierno en materia rural. Nació en 2001 con la participación de 43 organismos y actualmente suman 144 (Gráficas 25 y 26).<sup>191</sup>

Para los críticos del enfoque del desarrollo rural sustentable, la concepción de cooperación que fomenta la LDRS, es insuficiente y acotada por una moral de mercado tecnocrática que limita la construcción de una estrategia

---

<sup>191</sup> En ese sentido la valoración que hace el trabajo de Chápela y Álvarez sobre los aportes de la LDRS se queda en un ángulo optimista al plantear que efectivamente existe un esquema de organización con espacio para la sociedad rural. Véase: Chápela, G., & Álvarez, G. M. (2007). *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de tierras*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Sustentabilidad Ambiental.

de solución al estancamiento productivo, social y ambiental de las zonas rurales.<sup>192</sup>

Lo acertado de esa crítica puede palpase en el desempeño del CMDRS; la cooperación formal alineada a los protocolos no deja de ser superficial y se observa, por principio de cuentas, en el dialogo que el CMDRS busca establecer entre sus integrantes con frecuencia carente de la representatividad real de población rural; las sesiones periódicas carecen de debates a fondo sobre la problemática rural y consensos sobre las soluciones.

En segundo término, en la participación de las 144 organizaciones en el CMDRS que no es desinteresada y no se guía siempre por motivos colectivos. La experiencia resalta que su participación también obedece a la posibilidad de acceder a beneficios financieros y políticos, que terminan por sofocar el verdadero propósito del CMDRS.

Teóricamente, en el CMDRS están incluidas las diversas voces del medio rural y del gobierno. Sus funciones delimitadas con precisión en su reglamento interno son categóricas en el seguimiento de responsabilidades pero no se explotan como plataforma para una planificación concurrente y sinérgica; la orientación administrativa y de trámite que impera, aunque necesaria, no es su función original.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> García, R. (2008). El desarrollo sustentable: el caos que emergió del nuevo orden "cooperativo". En K. Appendini, *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 33-64). Op.Cit.

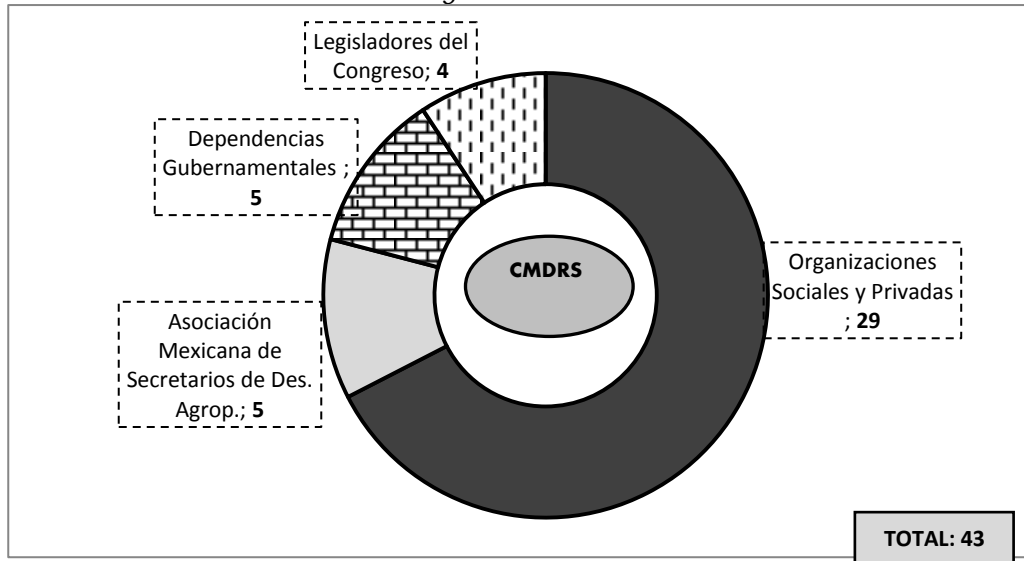
<sup>193</sup> Algunas de las funciones del CMDRS según su reglamento son:

1. Desahogar las consultas relacionadas con sus funciones en materia de desarrollo rural que efectúen servidores públicos de los tres órdenes de gobierno;
2. Promover el crecimiento de la producción en el sector agropecuario y al manejo eficiente de los recursos, participando con la CIDRS en el establecimiento de una tipología de productores y sujetos del desarrollo rural sustentable;
3. Emitir propuestas o recomendaciones a la CIDRS para la elaboración del proyecto presupuestario para el Programa Especial Concurrente, previendo que dicho programa considere al menos, la vigencia de los Programas Sectoriales relacionados con la materia de la ley;
4. Opinar y sugerir sobre los requisitos y criterios que deberán incluir los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, población objetivo, territorialidad, equidad y los demás que establezca la Comisión Intersecretarial.

Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). (2014). *Reglamento Interno*.

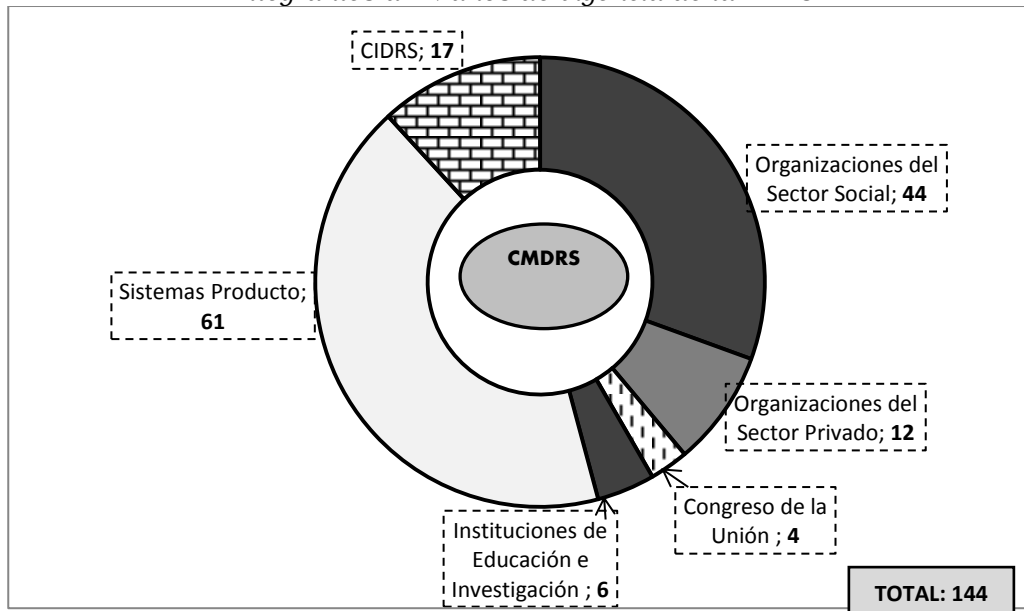
**Gráfica 25**

*Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), 2001  
Integrantes iniciales*



**Gráfica 26**

*Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), 2013  
Integrantes a 12 años de vigencia de la LDRS*



Fuentes: elaborados en base al informe anual 2012 del CMDRS.

La función de las normas es facilitar el intercambio pero la diversidad de intereses y la fuerza de los jugadores, determinan en su cumplimiento. Un número grande de jugadores fomenta problemas de información asimétrica, riesgo moral y selección adversa, además de los costos de negociación resultantes.

Ante ello, una conclusión sensata es que la función del CMDRS como órgano de consulta y consenso no ha sido cubierta en su totalidad y que funciona alejada de la finalidad de la LDRS. Los Consejos Estatales y Municipales, parte del nacional (CEDRS) encargados de conformar las propuestas de presupuesto provenientes de las organizaciones rurales para incluirlas en el PEC, han acotado su tarea a la revisión de solicitudes y a dar continuidad a los mismos programas, convirtiéndose así, en instancias de trámite con poco margen para fungir como medios de deliberación y proponer políticas de impacto.<sup>194</sup>

No debe olvidarse, que la concepción de *política* en el presupuesto influye en la conformación de las propuestas de gasto provenientes de los distintos organismos. La contienda por beneficiarse del presupuesto es una realidad en estructuras participativas grandes y complejas, afecta la calidad del gasto y debilita la transparencia en la administración de los recursos públicos. El conflicto de intereses en una estructura como la del CMDRS, conduce a una negociación distanciada de su verdadero fin que es lo colectivo y se reduce al trueque de favores entre organizaciones, la votación para la permanencia de determinados programas de gasto con pocos beneficios sociales pero redituables para ciertos segmentos de productores u organismos políticos, y la creación de nuevos programas carentes de justificación con cargo al presupuesto público.

La alta probabilidad de usar clientelariamente el gasto sumado al hecho de forzar la cooperación de muchos agentes en el CMDRS determina la baja coordinación que lo acompaña.<sup>195</sup>

Primero, cada integrante de los 144 del CMDRS, aglutina a un universo de organizaciones e individuos que trabajan en conjunto pero con objetivos divergentes; previo acuerdo interno, presentan los proyectos de gasto a los gobiernos municipales y estatales para su inclusión en el PEC.

---

<sup>194</sup> Lo mismo aplica para los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) mencionados en los artículos 29-31 de la LDRS como la base de la organización territorial y administrativa de los programas y parte de la política de planeación del desarrollo. Su función de gestores de los proyectos de desarrollo regional permanece en la opacidad al igual que el impulso a las cadenas productivas locales y regionales. Es probable que el funcionamiento de los 192 DDR en el país, se haya limitado a la recepción de solicitudes de apoyo por parte de los productores, pero sin efectos en la articulación de la política nacional.

<sup>195</sup> Alguien puede argumentar que sí hay coordinación, puesto que el CMDRS tiene su propio reglamento derivado de la LDRS, en el que se detallan sus funciones y actividades. De hecho, el CMDRS celebra sesiones mensuales para discutir todo lo relacionado con el desarrollo rural. El argumento que aquí se maneja es que la ausencia de coordinación se refleja en la baja correspondencia entre gasto rural e indicadores de desarrollo.

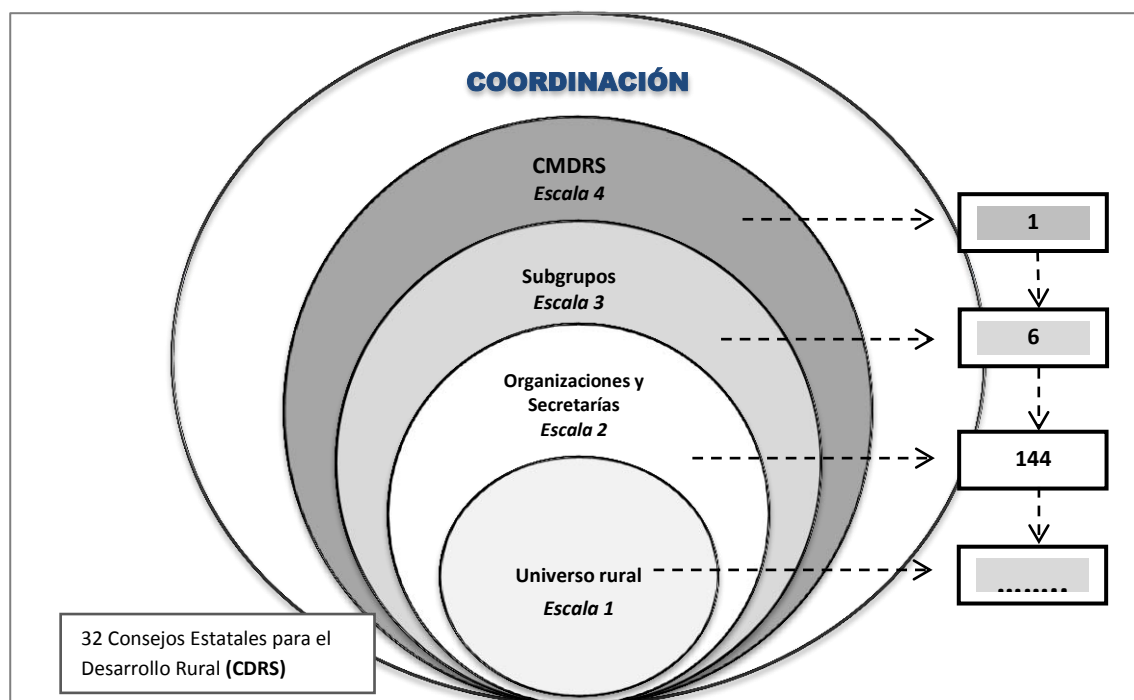


Segundo, los 144 integrantes del CMDRS están agrupados en 6 diferentes órganos nacionales según su naturaleza (sector social, sector privado, sistemas producto, Congreso de la Unión, CIDRS y educación); la interacción horizontal entre estos subgrupos es otro nivel de organización que requiere de diálogos continuos a fin de construir una sola propuesta a nivel del CMDRS.

Así, pueden distinguirse cuando menos cuatro escalas derivadas de la conformación del CMDRS, cada una suponiendo tareas de cooperación y coordinación en su propio nivel, que determinan en forma importante los resultados a nivel general (Figura 3).

**Figura 3**

*Escalas de coordinación para el desarrollo rural sustentable en el CMDRS*



Fuente: elaborado en base a la LDRS de 2001.

Que la coordinación no ha encontrado su punto de convergencia, se argumenta a partir del número de participantes en el CMDRS, de los resultados observados en el comportamiento de los indicadores rurales y de los efectos regresivos de algunos programas. Pero sobre todo y desde una visión operativa, de la organización interna del CMDRS. Al respecto, merece atención el trabajo de Torres Carral en relación al papel que realmente juega el CMDRS. Su crítica es coherente cuando advierte de la presencia de un nuevo corporativismo agrario a partir de lo establecido en la LDRS (especialmente en el apartado de *“Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural*

*Sustentable*).<sup>196</sup> Al quedar los Consejos Estatales y Municipales (parte del CMDRS) presididos por gobernadores y presidentes municipales, y ser éstos los que articulan los proyectos y solicitudes de las distintas entidades para hacerlos llegar al Gobierno Federal solicitando su inclusión en el PEC, se estimula el clientelismo y el corporativismo, aun cuando se estipule que el compromiso de los gobiernos estatales y municipales es apearse a los objetivos de crecimiento, bienestar y desarrollo (artículos 23-27 de la LDRS).

Una de las dimensiones para apreciarlo es la acumulación política fincada en la redistribución particularista de los recursos públicos muy apartada de la función redistributiva original del presupuesto.<sup>197</sup> Sólo al analizar la esfera gubernamental donde los actores políticos tienen una participación directa a través de las diversas secretarías públicas que integran la CIDRS, la *negociación* lejos de beneficiar a la colectividad en el sentido más amplio del término, busca recompensas particulares para los partidos en el gobierno a través de la instrumentación de políticas sociales (en especial transferencias en efectivo) al considerarlas el principal indicador social para la evaluación de las competencias públicas. Esa racionalidad, aunque comprensible en una estructura donde interactúan agentes con visiones divergentes e ideologías contrapuestas que luchan en la conquista del poder, es nociva para los programas públicos. Algunos casos del PEC muestran la inclusión de programas carentes de justificación y que no abonan a los objetivos de crecimiento e igualdad social; que surgieron coyunturalmente pero que se han mantenido a lo largo de los años y que representan costos de oportunidad en la estructura del gasto. Al no existir una estrategia de

---

<sup>196</sup> Torres, G. (2008). *La Ley Desarrollo Rural Sustentable y el campo mexicano*. Op.Cit.

<sup>197</sup> Al respecto, Carlos Luis Sánchez y Sánchez, analiza el caso particular del perredismo en el Distrito Federal y en especial durante la administración de Andrés Manuel López Obrador donde el PRD experimentó un cambio sustancial que trasladó la atención, centrada hasta ese momento en necesidad de instituciones para la competencia política, al estado de profunda desigualdad económica existente en el país y específicamente en la Ciudad de México. Bajo el lema “Por el bien de todos, primero los pobres” el gobierno perredista buscaba rescatar las bases sociales, el carácter asistencial y el estado benefactor, interventor y regulador propio de la posrevolución. Al centrarse en los sectores menos favorecidos, la selección de prioridades y objetivos sociales que hizo el PRD como partido en el gobierno configuró una estrategia de representación y vinculación de índole particularista, en el cual surgieron nuevas formas de organización, de agregación de intereses; en donde la construcción del partidismo no hizo sino reflejar la importancia consustancial de ciertos enclaves sociales, que en este caso tuvieron un impacto clave en la expansión y fortalecimiento del perredismo. La instrumentación de la política social tuvo como consecuencia la construcción de un partidismo, mediante un proceso que ha constituido, hasta el momento, el punto más alto de la capacidad operativa de un gobierno cuya extracción partidista se tipifica y reconoce ideológicamente como de izquierda. Uno de los aportes más importantes de la tesis de Sánchez y Sánchez, es que la política social se ha distanciado de sus fines originarios y sirve a los propósitos de los partidos políticos en su búsqueda de posicionamientos y la creación de bases de apoyo mediante programas asistenciales. Sánchez, C. L. (2009). *El partidismo racional: desempeño de gobierno e intercambio particularizado en la construcción del perredismo en la Ciudad de México: 2001-2006*. México: FLACSO México.

desarrollo apoyada sobre la cooperación y la coordinación, el presupuesto se convierte en el campo de batalla por obtener los mayores beneficios.

En la esfera conceptual, el reglamento de la CIDRS señala que este grupo de secretarías *“tiene por objeto establecer, atender, coordinar y dar seguimiento a los programas que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable, así como realizar las funciones sustantivas que le ordena la Ley”*<sup>198</sup>

En la esfera real, la CIDRS y el CMDRS trabajan a un bajo nivel de coordinación que refuerza el diseño de políticas rurales universales para una realidad muy diversa o que entran en conflicto unas con otras. En la encomienda de coordinar a los 144 agentes que lo integran, el CMDRS enfrenta como mayor problema (raíz de la endeble coordinación) la no cooperación voluntaria de los agentes, el riesgo moral y la información asimétrica. La LDRS que regula todos estos aspectos, se muestra con poca capacidad.

Los individuos actúan con base en información incompleta y la sola retroalimentación de la información no basta para corregir modelos de conducta erróneos de las organizaciones; en este caso, son las instituciones las que deben normar tales conductas. Pero siguiendo a North las leyes no siempre son creadas para ser eficientes socialmente y, en muchos casos, son hechas para servir a los intereses de los organismos con más poder de negociación. Ninguno de los agentes bajo el objetivo del desarrollo rural sustentable posee información completa del resto porque el número es muy grande; más aún, si poseyeran información clave no la intercambiarían debido al poder que representa en un escenario donde la negociación reditúa rentas económicas y políticas.<sup>199</sup>

Al estudiar al gasto rural en México como un instrumento al servicio de metas de desarrollo nacional, lo primero que se encuentra es la innegable

---

<sup>198</sup> Comisión Intersecretararial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). (2014). *Reglamento Interno*. México.

<sup>199</sup> Al respecto North menciona lo siguiente:

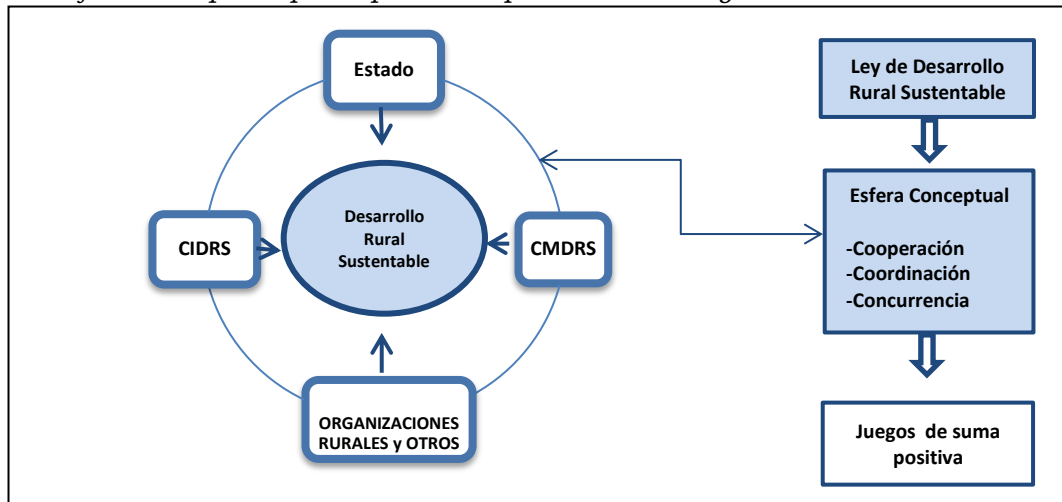
*“La motivación de los actores es más compleja (y sus preferencias menos estables), que la de la teoría aceptada que afirma polémicamente (y de un modo menos legible) que entre los supuestos conductuales, en términos generales, está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos ‘verdaderos’ de los mundos entre los cuales realizan sus elecciones o, cuando menos, que los actores reciben información que lleva a la convergencia de modelos inicialmente divergentes. Obviamente esto es erróneo para la mayoría de los problemas interesantes de que estamos ocupándonos. Los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia alguna a converger. Únicamente cuando entendemos estas modificaciones en la conducta de los actores podemos encontrar sensatez en la existencia y estructura de las instituciones y explicar la dirección del cambio institucional.”*

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op. Cit. pp. 29-31.

función que éste cumple dentro de los límites del mercado. En la reivindicación del Estado y del gasto público, el desarrollo rural carece de un modelo que tienda automáticamente a la cooperación estratégica con resultados positivos para todos, siendo ahí, donde las instituciones cumplen su encomienda. La disociación entre lo conceptual y lo real en la planeación del desarrollo se muestra en las Figuras 4 y 5.

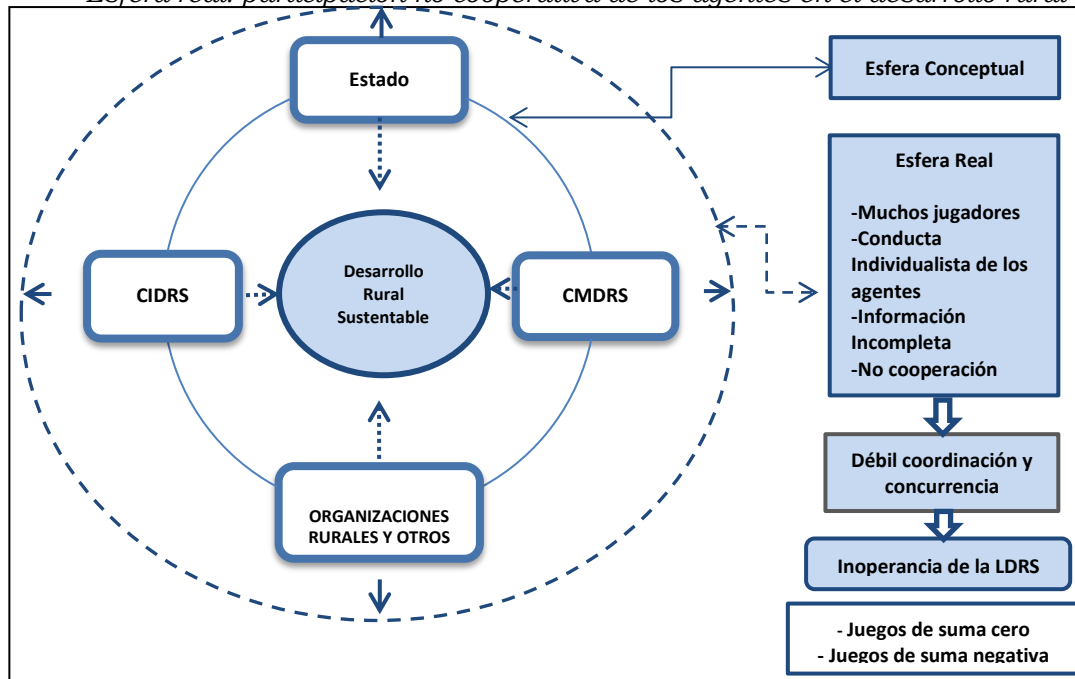
**Figura 4**

*Esfera conceptual: participación cooperativa de los agentes en el desarrollo rural*



**Figura 5**

*Esfera real: participación no cooperativa de los agentes en el desarrollo rural*



Fuente: elaborados en base a la LDRS de 2001.

La Figura 4, se ajusta al equilibrio natural sugerido por la economía neoclásica en mercados perfectos: es un mundo con información completa, derechos de propiedad bien definidos y respetados, sin riesgo moral, sin costos de negociación, con agentes prestos a la cooperación voluntaria y, por tanto, con instituciones eficientes. En ese caso, la LDRS opera con una sólida estructura de cooperación, coordinación y concurrencia en el seguimiento de su meta global del desarrollo sustentable. Ese escenario se reproduce al interior de cada órgano, incluyendo al Estado, la CIDRS, el CMDRS, los DDR y otras organizaciones rurales que convergen hacia un sólo propósito. No existe la negociación perversa o particularista; predominan los intereses colectivos; todos ganan.

La Figura 5, se ajusta al mundo real: la información es incompleta y tiene costos, existe el riesgo moral, los agentes son egoístas, no cooperan voluntariamente; los muchos jugadores y su conducta errónea afectan la coordinación, la concurrencia de los programas y la eficiencia de las instituciones. El Estado, la CIDRS, el CMDRS, los DDR y demás organizaciones no convergen hacia el objetivo central de la LDRS. Existe una noción perversa de la negociación y el juego genera ganadores y perdedores; hay intereses de grupo. El resultado a nivel de la eficacia de la LDRS es su inoperancia.<sup>200</sup>

En el balance de la coexistencia de las instituciones formales, donde se ubica a la LDRS, con las informales que han dado forma a las prácticas políticas y económicas contemporáneas, distanciadas de lo colectivo, se palpa la preponderancia de comportamientos erróneos que obstruyen el desarrollo rural. Dos condiciones son necesarias para retornar la viabilidad de la LDRS y su operatividad.

La primera, abandonar la pretensión de modelar el desarrollo a partir de tendencias automáticas al equilibrio en los mercados económicos y políticos, así como, de la cooperación voluntaria que es contraria a la racionalidad de los juegos suma cero reales.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> North hace una crítica a los supuestos de la economía neoclásica en relación al no cumplimiento de algunos de sus supuestos, como el del individuo poseedor de información completa y gratuita que le permite actuar racionalmente. Mientras más nos alejemos de elecciones que entrañan actos personales y repetitivos para hacer elecciones que signifiquen intercambios *impersonales* y no repetitivos aumenta la falta de certeza en cuanto a los resultados (la información tiene un costo, aumenta la incertidumbre). Ibid. pp. 32-38.

<sup>201</sup> La afirmación de North al calificar al mercado “*como un saco de instituciones*” de la más diversa índole, donde unas incrementan la eficiencia del intercambio económico y político, mientras otras, no lo hacen, es muy acertada.

La segunda, en referencia a North, sugeriría un marco institucional que a la par de la LDRS fomente nuevas conductas orientadas a la cooperación, la coordinación y que disminuya los incentivos a la negociación perversa; de otra manera, la confianza social en las instituciones seguirá debilitándose y las leyes continuarán siendo normas sin la debida aplicación. En igual sentido, la Nueva Política Institucional (NPI) -en donde se ubica el pensamiento de North- insta a la solución de los problemas colectivos en base a la coordinación compartida de los distintos agentes sociales y resalta el hecho de que no hay justificación racional para una estructura de ganadores y perdedores como resultado de una decisión pública. Como argumentan Appendini, de la Tejera y Barrios, en un mundo en crisis, marcado por el desastre ambiental y la existencia de profundas diferencias y conflictos entre los individuos y las naciones, pero completamente dependiente de la dinámica impresa por las leyes de flujo del capital, esta falla del gobierno es mortal para la buena política, pues pone en duda cualquier método de solución al problema de proveer de orden, protección y confianza a todos los miembros de la sociedad.<sup>202</sup>

La principal debilidad de la LDRS es el distanciamiento entre su normatividad y su aplicación. La visión territorial del desarrollo que acuñó quedó como una adición al discurso gubernamental sin el respectivo cambio institucional, que era lo verdaderamente importante.<sup>203</sup>

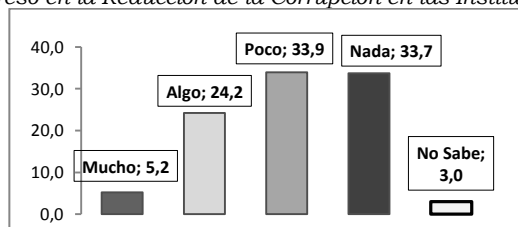
El atraso institucional persiste bajo los rasgos del subdesarrollo dando incentivos al uso político de los programas, el incumplimiento de las leyes, la prevalencia de la corrupción y la maximización del bienestar de grupos dentro y fuera del gobierno. En el medio rural conduce a la inoperancia de la LDRS.<sup>204</sup>

<sup>202</sup> Appendini, K., García, R., & de la Tejera, B. (2008). La cooperación estratégica: una introducción al debate. En K. Appendini, R. García, & B. de la Tejera, *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 17-32). Op.Cit.

<sup>203</sup> Un aspecto adicional es la contribución eficaz de los programas de gasto al desarrollo. El caso de Procampo, por ejemplo, diseñado para promover la producción, profundizó la desigualdad al beneficiar a los productores más grandes.

<sup>204</sup> En ese sentido son oportunos los datos que aporta Latinobarómetro en su medición 2011 respecto a la percepción social en México sobre la reducción de la corrupción en las Instituciones del Estado.

*¿Cuál es el Progreso en la Reducción de la Corrupción en las Instituciones del Estado?*



Fuente: Latinobarómetro 2011.

La historia, la experiencia y la ideología de los actores no han encontrado su punto de convergencia para alcanzar resultados eficientes que solucionen el atraso rural.<sup>205</sup> La conclusión preliminar en cuanto a la planeación del desarrollo, establecería que la debilidad de los principios de cooperación y coordinación observados en el CMDRS como portavoz de los distintos agentes se debe a la debilidad institucional de la LDRS, a la existencia de muchos jugadores, a la información incompleta y al riesgo moral, propios de los sistemas sociales complejos donde los supuestos de plena certidumbre no se cumplen. De fondo, las razones son la conducta egoísta -característica de los juegos de suma cero- y el objetivo de maximizar la utilidad usando todo tipo de estrategias.

Tres aspectos resumen la naturaleza conceptual de la LDRS:

1. Visión General de la LDRS. Se establece la orientación *territorial* del desarrollo rural, así como la *sustentabilidad*.
2. Entes de nueva creación para fortalecer la descentralización y coordinación de la política: 1) la CIDRS, 2) el CMDRS (con sus representaciones a nivel estatal y municipal) y 3) los Distritos de Desarrollo Rural (DDR).
3. Principios de coordinación: la *conurrencia* de agentes en la consecución de los objetivos y de las dependencias públicas en el diseño y operación de los programas; *descentralización* y *corresponsabilidad* a nivel de gobiernos estatales y municipales.

La normatividad de la LDRS enmarcada en la terminología institucionalista de North quedaría de la siguiente manera: qué tan bien resuelven las instituciones los problemas de coordinación y producción es algo que está determinado por la motivación de los jugadores (su función de utilidad), la complejidad del medio, y la habilidad de los jugadores para descifrarlo y ordenarlo (medición y cumplimiento obligatorio de las leyes).<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op. Cit.

<sup>206</sup> *Ibid.* p. 51.

### III.2 *El Programa Especial Concurrente Para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) como instrumento de la LDRS de 2001. ¿Cuál es su contribución a la coordinación de la política de gasto rural y al desarrollo?*

Según la LDRS, PEC fue diseñado como el principal medio del desarrollo rural sustentable en materia de gasto público; quedó como una estructura contable donde se registraron los más de cien programas dirigidos al medio rural, y administrados por las 17 secretarías de la CIDRS. Su creación obedeció a la solución de tres problemáticas: 1) la dualidad productiva del sector agropecuario; 2) la pobreza; 3) la sustentabilidad ambiental.

*“Las fuertes transformaciones que ha sufrido el medio rural en nuestro país a lo largo de las últimas décadas, acentuadas a partir del intenso proceso de reformas estructurales de los últimos 15 años, presentan un balance caracterizado por notables contrastes, hallándose en un extremo un sector moderno, proporcionalmente pequeño, pero ya consolidado, en las ramas agrícolas y pecuarias, que representa la punta de lanza de la economía rural, mediante el cual el país ha sido capaz de responder al reto de la globalización, ajustando gradualmente sus estructuras de producción a los imperativos de la competitividad y la penetración de mercados. En el otro extremo, se encuentran el tradicional del sector rural, en el cual han venido acentuándose los rezagos en productividad, ingreso y bienestar para extensos grupos de la población.*

*En medio de estos dos segmentos se ubica la mayor parte de la actividad agropecuaria y simultáneamente incorpora algunos elementos de modernidad, que coexisten con esquemas tradicionales de producción y comercialización. Este segmento que es mayoritario se podría definir como tradicional, ya que sus características de dotación de recursos y capacidades, lo hacen viable, requiriéndose el impulso decidido para incorporarlo a los nuevos esquemas de mercado.*

*(...) Al iniciar el siglo XXI, el México rural enfrenta grandes retos relacionados con la pobreza, además del deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos naturales. Asimismo los patrones de crecimiento y migración en el ámbito rural han propiciado cambios en el uso del suelo y la expansión de la frontera agropecuaria, reproduciendo patrones de marginación y pobreza, que se reflejan en presiones directas sobre los recursos naturales.*

*(...) Para llevar a cabo la instrumentación de las estrategias planteadas, se dispone de un vasto conjunto de programas federales que inciden sobre los diversos aspectos de la producción rural. El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo*



*Rural Sustentable (PEC) recoge y facilita la consistencia de estos resultados para favorecer efectos de sinergia en su aplicación en el medio rural*<sup>207</sup>

De esa manera, las acciones asignadas al PEC fueron de naturaleza diversa:

1. Actividades económicas;
2. Educación;
3. La salud y la alimentación;
4. Planeación familiar;
5. Vivienda;
6. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano;
7. Combate a la pobreza y la marginación;
8. Política de población;
9. Cuidado al medio ambiente;
10. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;
11. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad;
12. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas;
13. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;
14. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
15. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;
16. Impulso a los programas orientados a la paz social.

Los elementos que cobijaron el conjunto de acciones del PEC tuvieron como ejes generales: la descentralización del gasto, políticas diferenciadas en base a la heterogeneidad productiva, explotación racional del medio ambiente y desarrollo del capital social en lugar de la manipulación política o clientelar.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> En el documento, se detallan líneas estratégicas para las condiciones sociales, laborales, aspectos agrarios, producción, infraestructura básica y productiva, y medio ambiente. Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2000-2006*. México.

<sup>208</sup> *Ibid.*, pp. 48.

La instrumentación del PEC a partir de 2003 requirió, en primer lugar, de la organización de las partidas presupuestarias en un solo concentrado que registrara la lista de las secretarías iniciales de la CIDRS, los montos de gasto a ejercer por cada una de ellas y los programas a su cargo. Su aprobación por el Congreso de la Unión, pugnó por ordenar los apoyos gubernamentales mediante la especialización de programas y dependencias, eliminando duplicidades y programas con múltiples componentes (un problema difícil de erradicar en el presupuesto). A la Sagarpa como titular del tema agropecuario se le asignó la mayor parte del presupuesto, seguida de la SEP y la SEDESOL (Cuadro 32).

En segundo lugar, el PEC requirió de esfuerzos notables para poner en marcha el plan de coordinación entre las distintas secretarías a fin de facilitar la sinergia y la concurrencia de los programas. Pero además, para incluir las voces de las más de cien organizaciones rurales participantes. Este paso fue el más importante ya que cristalizaría en el instrumento lo convenido en la LDRS; como se ha citado, se supuso un juego de suma positiva con conductas cooperativas por parte de cada uno de los actores.

**Cuadro 32**

*Primer Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2003*  
*Millones de pesos constantes*

Secretaría	Montos	Participación Porcentual
SAGARPA	42.478,52	34,7
SEP	18.374,45	15,0
SALUD	7.365,63	6,0
STPS	906,35	0,7
SRA	3.732,06	3,0
SEMARNAT	9.395,94	7,7
SECTUR	17,17	0,0
SHCP	10.791,94	8,8
SCT	1.143,33	0,9
ECONOMIA	602,80	0,5
SEDESOL	16.301,43	13,3
APORT. FED	11.457,13	9,3
SER	0,00	0,0
GOBERNACIÓN	0,00	0,0
P. LEGISLATIVO	0,00	0,0
TSA	0,00	0,0
APOR. A SEG. SOC.	0,00	0,0
<b>TOTAL PEC</b>	<b>122.567,07</b>	<b>100,0</b>
<b>GASTO FEDERAL TOTAL</b>	<b>1.596.078,69</b>	
<b>TOTAL PEC/G FED TOTAL</b>		<b>8,04</b>

Secretarías  
CIDRS

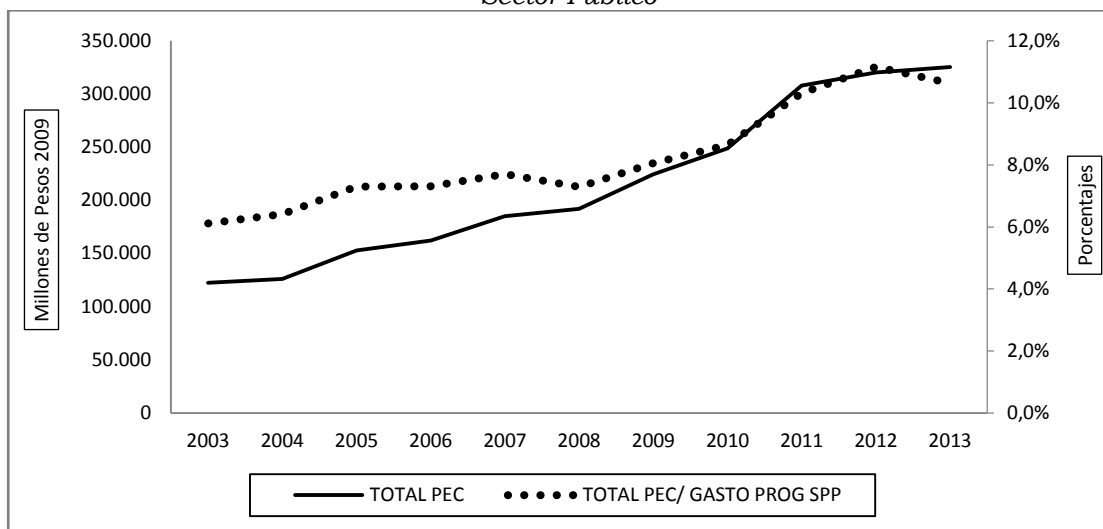
+

127  
Organizaciones  
Rurales

Fuente: elaborado en base a Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados.

La evolución del PEC a partir de entonces presenta una trayectoria ascendente tanto en montos absolutos como en su participación en el gasto total del Sector Público Presupuestario (Gráfica 27).

**Gráfica 27**  
Monto total del PEC y su participación porcentual en el gasto programable del Sector Público



Fuente: elaborado en base a Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

La tendencia ascendente que presenta el PEC, se explica fundamentalmente por el presupuesto de la Sagarpa, la Sedesol y la SEP que juntas representan el 58.6% del gasto total ejercido (Cuadro 33).<sup>209</sup> Dentro de estas secretarías, los programas más significativos en gasto asignado fueron Procampo y Oportunidades respectivamente. En el Cuadro 34 es importante observar que la participación del PEC en el presupuesto total del sector público casi se ha duplicado pasando de 6.1 a 10.6% entre 2003 y 2013.

<sup>209</sup> En porcentajes, el 80.7% promedio del gasto de la Sagarpa está dirigido al medio rural y el 19.3% al urbano; de la Sedesol, el 56.8% promedio es de naturaleza rural y el 43.2%, urbano; de la SEP, sólo 11% es rural y 89% urbano.

### Cuadro 33

*Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2003-2013*  
*Participación porcentual por secretaría de la CIDRS*

Secretaría/año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
SAGARPA	34,7	35,2	33,2	33	33,11	31,8	28,54	25,6	25,31	23,41	24,26	29,8
SEP	15	15	16,3	16	13,4	13,4	11,95	11,9	9,85	9,28	9,26	12,8
SEDESOL	13,3	12	12	11,1	9,35	12,52	16,34	20,4	22,13	22,92	23,91	16,0
APORT. FED	9,3	11,6	10,3	13,1	13,62	13,49	13,43	12,8	11,19	11,49	12,17	12,1
SHCP	8,8	2,8	4,7	4,2	4,69	4,79	4,56	3,64	4,39	4,1	3,33	4,6
SEMARNAT	7,7	7,7	7,7	5,8	8,08	8,9	8,78	7,86	7,84	6,17	5,27	7,4
SALUD	6	7,5	9,7	7,9	9,02	6,89	7,23	8,32	7,37	10,84	11,29	8,4
SRA	3	3,5	3,3	2,9	2,7	2,59	2,49	1,84	1,93	1,87	1,89	2,6
SCT	0,9	2,6	1,5	1,6	1,62	1,12	2,07	3,17	5,52	4,8	5,19	2,7
STPS	0,7	0,7	0,1	0	0,04	0,03	0,05	0,07	0,05	0,05	0,03	0,2
ECONOMIA	0,5	0,7	0,7	0,6	0,47	0,36	0,29	0,29	0,52	0,48	0,93	0,5
SECTUR	0	0	0	0	0,04	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0
SER	0	0,1	0,1	0	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0
GOBERNACIÓN	0	0	0	0,2	0,17	0,16	0,19	0,13	0,41	1,25	0	0,2
P. LEGISLATIVO	0	0,5	0,4	0,4	0	0	0	0	0	0	0	0,1
TSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
APOR. A SEG.	0	0	0	3,2	3,12	3,27	2,8	3,07	2,84	2,89	2,94	2,2
<b>TOTAL PEC</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaborado en base a Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

**Cuadro 34**  
*Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2003-2013*  
*Millones de pesos constantes*

Secretaría / año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>SAGARPA</b>	<b>42.478,50</b>	<b>44.344,80</b>	<b>50.656,90</b>	<b>53.453,60</b>	<b>61.271,40</b>	<b>61.096,60</b>	<b>64.073,80</b>	<b>63.624,70</b>	<b>77.940,50</b>	<b>74.966,80</b>	<b>78.925,40</b>
<b>SEP</b>	<b>18.374,50</b>	<b>18.905,10</b>	<b>24.942,90</b>	<b>25.888,00</b>	<b>24.793,30</b>	<b>25.743,60</b>	<b>26.819,10</b>	<b>29.493,60</b>	<b>30.338,00</b>	<b>29.719,40</b>	<b>30.138,10</b>
<b>SEDESOL</b>	<b>16.301,40</b>	<b>15.080,40</b>	<b>18.262,70</b>	<b>18.026,50</b>	<b>17.297,10</b>	<b>24.064,70</b>	<b>36.694,40</b>	<b>50.743,00</b>	<b>68.154,70</b>	<b>73.419,70</b>	<b>77.789,80</b>
APORT. FED	11.457,10	14.600,00	15.785,80	21.244,40	25.200,30	25.914,70	30.154,30	31.862,40	34.468,30	36.808,80	39.606,60
SHCP	10.791,90	3.551,60	7.241,50	6.832,10	8.679,30	9.206,20	10.237,80	9.063,30	13.534,00	13.137,30	10.848,20
SEMARNAT	9.395,90	9.761,10	11.832,90	9.449,40	14.957,30	17.094,10	19.705,80	19.561,20	24.144,60	19.756,70	17.131,60
SALUD	7.365,60	9.399,60	14.870,10	12.841,50	16.685,20	13.234,50	16.240,40	20.711,70	22.702,20	34.701,70	36.733,40
SRA	3.732,10	4.433,40	5.083,10	4.653,00	5.003,10	4.977,50	5.586,00	4.592,60	5.950,60	5.974,60	6.142,10
SCT	1.143,30	3.297,30	2.251,60	2.621,80	2.991,30	2.145,80	4.651,30	7.898,50	17.007,00	15.367,90	16.886,70
STPS	906,4	882,8	78,1	79,4	70,1	63,8	118,3	165,1	157	146,5	104,7
ECONOMIA	602,8	901,8	1.063,90	930,3	877,7	699,4	662	731	1.616,10	1.529,30	3.017,70
SECTUR	17,2	9,1	4	1,7	80,1	141,3	141,3	141,3	160,1	146,5	153,9
SER	0	136,1	82,9	76,6	74,7	73	78,5	78,5	78,5	78,5	78,5
GOBERNACIÓN	0	0	0	312,4	314	314	418,7	314	1.256,10	3.994,30	
P. LEGISLATIVO	0	653,2	601	605,7							
TSA	0	47,1	36,3	27,8							
APOR. A SEG. SOC.	0	0	0	5.108,10	5.770,40	6.280,30	6.280,30	7.641,00	8.740,10	9.263,40	9.577,40
<b>TOTAL PEC (1)</b>	<b>122.567,10</b>	<b>126.003,70</b>	<b>152.793,50</b>	<b>162.152,70</b>	<b>185.053,20</b>	<b>192.139,00</b>	<b>224.512,40</b>	<b>248.958,30</b>	<b>307.944,50</b>	<b>320.269,20</b>	<b>325.344,70</b>
GASTO PROGR DEL SPP* (2)	2.098.695,50	2.056.109,90	2.189.697,50	2.321.619,90	2.513.719,70	2.757.084,40	2.919.473,10	3.016.511,20	3.125.373,30	3.003.635,20	3.203.759,30
<b>PARTICIPACIÓN DE (1) EN (2)</b>	<b>6,1</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,3</b>	<b>8</b>	<b>8,6</b>	<b>10,3</b>	<b>11,2</b>	<b>10,6</b>

Fuente: elaborado en base a Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

**SPP\*:** Sector Público Presupuestario.

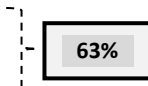
A partir del 2006 y según su naturaleza los más de 100 programas del PEC se organizaron en 10 vertientes:

11. Agraria,
12. Financiera
13. Laboral,
14. Administrativa,
15. Medio ambiente
16. Salud,
17. Educativa,
18. Social,
19. Infraestructura
20. Económica

La vertientes Social, de Infraestructura y Económica, que aglutinan los programas para atender la pobreza, la construcción de infraestructura básica (agua potable, electricidad, alcantarillado), y productiva; asimismo los destinados a la capacitación, la transferencia de tecnología, etc., son las que ejercen el 63% del total de los recursos del PEC (Cuadro 35).

**Cuadro 35**  
Participación porcentual promedio del gasto ejercido por las vertientes del PEC

Vertientes	Promedio 2006-2013
1. Agraria	0,7
2. Financiera	1,1
3. Laboral	1,1
4. Administrativa	4,4
5. Medio Ambiente	5,6
6. Salud	11,2
7. Educativa	12,7
<b>8. Social</b>	<b>20,2</b>
<b>9. Infraestructura</b>	<b>20,4</b>
<b>10. Económica</b>	<b>22,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>



Fuente: elaborado en base a Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

En millones de pesos la *vertiente social* es la que experimenta los mayores aumentos.<sup>210</sup> Este primer comportamiento sugeriría una fuerte orientación social del PEC congruente con la LDRS y con el diagnóstico de la problemática

<sup>210</sup> Esto, bajo el esquema de recomposición del gasto global que experimentó reducciones con las reformas económicas de 1982. Es decir, el gasto social incrementó su participación porcentual en el total de gasto rural, pero redujo al mismo tiempo, los fondos para otros renglones; su mayor participación se dio en un contexto de un gasto total disminuido.

rural citado al inicio. A simple vista, el PEC estaría cumpliendo íntegramente con su función redistributiva al priorizar la inversión en programas sociales. Sin embargo, esta visión no es correcta ya que existe una falta de correspondencia entre las cantidades de gasto y los efectos reales en la desigualdad y el crecimiento.

Para determinar la calidad redistributiva del gasto, es preciso revisar los programas en operación y los impactos que tienen en la estructura social. Bajo la visión de las causas relacionales que explican la pobreza como una situación de exclusión social que abarca más que sólo carencias materiales monetarias, la política presupuestaria no debería terminar su función redistributiva con sólo aumentar el gasto (o en este caso, en el entorno de astringencia presupuestaria, favorecer el gasto social y no otros renglones).<sup>211</sup>

La verdadera manifestación de la pobreza es la ausencia de oportunidades de los diferentes grupos poblacionales, que son incapaces de asegurar su sustento y heredan esa experiencia a las generaciones futuras. La función del PEC, es romper esa secuencia fusionando las 10 vertientes que opera a partir de la evaluación de cada programa y la certeza de que concurren hacia el mismo objetivo.

Programas como Oportunidades han tenido ciertos beneficios. La mayor asistencia a la escuela de los niños en hogares beneficiados, el aumento de las posibilidades de contar con servicios de salud y la mejora en la nutrición, son atribuibles al programa justificando, en alguna manera, las cantidades de recursos ejercidos a través de su implementación en la vertiente social del PEC (En el Capítulo IV se profundizará en el funcionamiento del programa al igual que de Procampo). Pero el papel de Oportunidades en un universo de programas sociales ineficaces y ante la magnitud de pobreza es limitado aun cuando sea uno de los más grandes en términos presupuestarios.

Como la vertiente social del PEC, la *vertiente económica* guarda poca correspondencia entre los programas que contiene y lo que promueven. Esta vertiente ejerce el 22.7% del total del PEC. Aquí se incluye el programa Procampo y Alianza para el Campo, dos de los más importantes en gasto asignado. A reserva de que en el Capítulo IV se profundiza en Procampo, baste mencionar que las evaluaciones del programa general y de algunos de sus

---

<sup>211</sup> Iguíñiz, J. (2014). Inclusión/exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano. En F. Tubino, C. Romero, & E. González, *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia y poder* (págs. 17-34). Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

componentes (por ejemplo, Diesel Agropecuario) concluyen sobre su regresividad.

Igualmente, Alianza para el Campo que surgió como un programa descentralizado de fomento productivo en el que los estados ejercen cerca del ochenta por ciento del total presupuestado tiene problemas de eficiencia; es el programa agrícola más importante después de Procampo y funciona a través del mecanismo de subsidios parciales: otorga fondos equiparables a un monto que el productor debe aportar, los cuales solicita e invierte en el proceso productivo.

El diseño descentralizado de Alianza que buscó enlazar las acciones del gobierno federal, estatal y municipal, no ha funcionado satisfactoriamente. En cuanto a coordinación, se agudizaron los problemas de transparencia en la instrumentación debido a que los programas descentralizados son altamente sensibles a la cooperación entre los ejecutores de gasto. Una nula coordinación en el gobierno federal, tal como prevalece, se traslapa a los niveles estatal y municipal.

En cuanto a cobertura, Alianza no favorece a los productores de bajos ingresos; el criterio de asignación de recursos a los estados es regresivo porque favorece a aquellos estados que tienen altos niveles de producción y bajos niveles de pobreza. Si bien algunos estados de bajos ingresos reciben montos considerables en fondos Alianza, hay poca evidencia de que dentro de esos estados los productores de bajos ingresos reciban porciones significativas de esos fondos. Análisis de Scott muestran que la distribución de fondos del componente de “*Desarrollo Rural*” del programa, el más orientado a los pobres, es altamente regresivo. En 2004, 55% de los fondos de este componente favorecieron al decil más rico.<sup>212</sup>

Además, los criterios que determinan la distribución de fondos federales a menudo tienden a establecerse en razón negociaciones políticas y no en razón de una estrategia de desarrollo. Los gobiernos de los estados cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para asignar los fondos de Alianza a distintos proyectos; ese margen se amplía por la falta de transparencia en la elaboración de presupuestos y los procedimientos empleados para evaluar las

---

<sup>212</sup> Este hallazgo indica que no se respeta uno de los criterios que rige distribución de fondos ese subprograma de Alianza, por el cual una porción mínima de los mismos debe destinarse a productores de menores ingresos. Scott, J. (2010). *The incidence of agricultural subsidies in México*. México: Mexican Rural Development Research Reports.



solicitudes, lo cual, reduce la efectividad del programa y da oportunidades al desvío de fondos.<sup>213</sup>

En la vertiente económica, también se encuentra el *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo* que participa con 1.2% del total del PEC. La capacitación como recurso de aprendizaje en todo proceso de producción es un insumo escaso en el medio rural; ello es perceptible al visitar comunidades pequeñas y dispersas, donde los productores sólo acceden a la asesoría técnica si son beneficiarios de algún programa público para poner en marcha un proyecto productivo; la asistencia técnica, en ese caso, es uno de los componentes del apoyo.

El reglón de innovación y extensionismo agrícola en el PEC debe considerar las tres deficiencias que el Banco Mundial señala respecto a este tema: 1) falta de respuestas reales a los productores debido, entre cosas, a la poca comunicación entre investigadores, trabajadores y productores; 2) dependencia del escaso financiamiento federal, con muy pocos fondos provenientes de los gobiernos estatales y del sector privado; 3) ausencia de un plan para hacer llegar los servicios a los productores más pobres y marginados.<sup>214</sup>

Finalmente, la *vertiente de infraestructura* que ejerce el 20.4% del total del PEC suma el 63%, junto con las dos anteriores, social y económica. Incluye programas de infraestructura hidroagrícola e hidráulica, primordiales para los cultivos; también infraestructura carretera y de caminos, necesarios para el comercio.<sup>215</sup> Hay trabajos que analizan la conveniencia de la inversión pública en infraestructura al considerar sus impactos multiplicadores,<sup>216</sup> sin embargo, los costos para el gobierno son elevados especialmente en lo que se refiere a la infraestructura hidroagrícola. A nivel nacional, el 82% del uso consuntivo del agua es agrícola (Gráfica 28).<sup>217</sup> La dimensión de la agricultura de temporal (75% de la superficie cosechada) hace que la demanda de infraestructura hidroagrícola sea elevada, pero la capacidad de respuesta del gobierno baja.

---

<sup>213</sup> Palmer-Rubin, B. (2011). *Alianza para el Campo: Informes de investigación sobre el desarrollo rural en México*. México: Mexican rural Development Research Reports. Véase también: Astudillo, M. (2001). Finanzas locales. En E. Arriaga, *Finanzas públicas de México* (Segunda edición ed., págs. 295-334). Op.Cit.

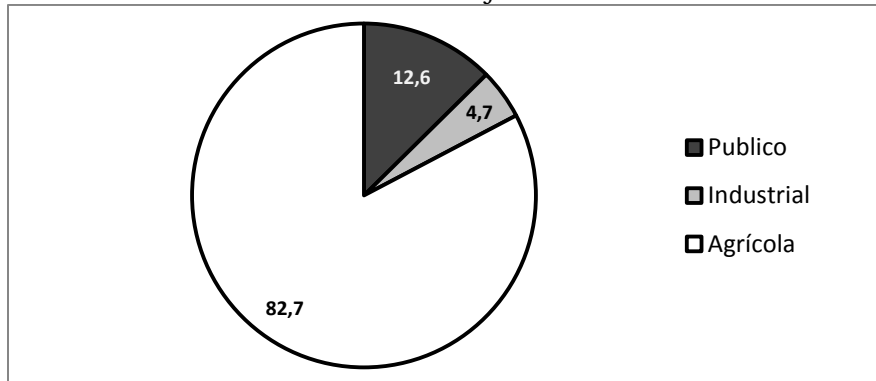
<sup>214</sup> Banco Mundial. (2008). *La competitividad en México, alcanzando su potencial*. México.

<sup>215</sup> Aschauer, D. A. (1998). *Public investment and economic growth en México*. México: Policy Research Working Paper, The World Bank, México Country Department.

<sup>216</sup> Obtenido de <http://www.bancomundial.org>

<sup>217</sup> Uso consuntivo del agua: se llama así a los usos fuera del cuerpo de agua para los que el líquido se transporta al lugar donde se utilizará y ya no regresa, ni total ni parcialmente, al cuerpo de agua del que se extrajo. Obtenido de <http://www.aguas.org.mx>

**Gráfica 28**  
*Uso consuntivo del agua en México*  
*Porcentajes*



Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF), *Diagnostico del Sector Rural*, Programa Especial Concurrente 2002-2006.

También puede mencionarse, la *vertiente ambiental* que aunque ejerce sólo el 5.6% del total del PEC es esencial ante el deterioro del ecosistema. Los programas incluidos, tienen por objetivo aliviar o revertir los efectos de la degradación ambiental presionada en alguna porción por la ampliación de la frontera agrícola. Pese a ello, algunos programas, como el caso del subsidio para el bombeo de agua (Tarifa 7) de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no coadyuvan a tal propósito puesto que fomentan el desperdicio al pagarse un precio mucho más bajo del que realmente posee. Además, es un subsidio altamente regresivo para la población general y no sólo rural.<sup>218</sup>

Igualmente, puede mencionarse la *vertiente financiera* que maneja todo lo relativo al crédito agropecuario, uno de los temas más abordados en la literatura que aborda las secuelas de las reformas económicas que diluyeron la banca de desarrollo,<sup>219</sup> y que actualmente, en el sexenio 2012-2018 se ha

<sup>218</sup> En la auditoría realizada a los *subsidios a la energía eléctrica* en 2011 se menciona que el sistema de subsidios y tarifas al uso de electricidad no constituyen un instrumento efectivo de redistribución, por el contrario, propician consumos excesivos, desperdicio y limitan la capacidad financiera de las dependencias del sector. Del monto total de los subsidios otorgados por la federación, más de tres cuartas partes se destinan a subvencionar a los usuarios de los sectores residencial y agrícola. También se determinó, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2010, que el subsidio otorgado a las tarifas de energía eléctrica se concentró en la población de mayores ingresos, ya que el decil X de la población nacional absorbió el 20.0%; el IX el 13.8% y el VIII 12.2%, que en conjunto representaron el 46.0% del subsidio total. En tanto que los deciles I, II y III que corresponden a los deciles de más bajos ingresos, absorbieron el 5.2, 5.7 y 6.8% sumando el 17.7%, lo cual no se ajustó a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en relación a la igualdad social. Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2012). *Auditoría a los subsidios a la energía eléctrica*. México.

<sup>219</sup> Durante los noventa, la restricción crediticia de Banrural afectó a productores tradicionales con escaso potencial productivo; en 1988 el banco otorgaba financiamiento a 7,234,000 hectáreas, para 1992 su cobertura había disminuido a sólo 1,178,000 hectáreas. La disminución del crédito público y privado, el incremento en los precios de los insumos y la caída de los precios de los productos agropecuarios descapitalizaron a los productores dando como resultado el aumento de las carteras vencidas ante los

retomado como una de las prioridades, con cuando menos dos características: tasas de interés de un solo dígito y atención preferencial a pequeños productores.<sup>220</sup>

Una primera consideración global del PEC como instrumento de la LDRS para el ejercicio del gasto, puntualizaría que existe un planteamiento reiterado en la literatura que expresa la preocupación por el distanciamiento entre lo que se ha propuesto y las acciones; en términos presupuestarios, del objetivo del desarrollo, la cantidad de gasto ejercida anualmente y lo que revelan los indicadores de crecimiento y pobreza rural básicamente.

En el tema de la coordinación y la concurrencia de programas, lo importante es que un PEC tal como está estructurado, requiere de un trabajo complejo de cooperación previo a definir los componentes del gasto, lo que es difícil no sólo por la naturaleza de las secretarías, la cantidad de programas (130 programas en operación, más subprogramas, componentes y proyectos estratégicos) y el tiempo que requiere, sino por la intervención del CMDRS en la conformación del presupuesto.

El rol del CMDRS es proponer proyectos de desarrollo local y regional, ser el medio de consulta del universo poblacional rural y hacerlos llegar a la CIDRS; pero, en la escala en que ellos trabajan, la cooperación y la coordinación es un desafío, tal como se analizó en la sección III.1.3 de este capítulo. Existen avances en aquellos programas sujetos a reglas de operación y a evaluaciones periódicas que ubican aspectos susceptibles de mejora, pero hace falta un ejercicio para la generalidad del PEC.

Una segunda consideración global sobre el PEC matizaría a partir de los fundamentos económicos e institucionales, que la calidad del Estado como proveedor de bienes públicos a través del presupuesto, se mide por la eficiencia de sus instituciones y políticas, la cual depende de aspectos como la capacidad técnica de la burocracia, los esquemas organizacionales en la toma de decisiones y la eficiencia de las leyes; no necesariamente por las cantidades de

---

acreedores bancarios. Romero, E. (1995). *La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas*. En A. Encinas, *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México: Espasa.

<sup>220</sup> El día 20 de agosto de 2014 se anunció desde la Presidencia de la República la transformación de Financiera Rural en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero que otorgaría 44 mil millones de pesos al campo. Entre los cambios más destacables se mencionaron: la agilización del crédito que cancelaría el requerimiento de garantías reales (patrimonio) y en su lugar entraría la cosecha; se anunció un “producto” especial para los pequeños productores y las mujeres; la tasa de interés para los productores agropecuarios en general sería menor al diez por ciento. Obtenido de <http://www.presidencia.gob.mx>

inversión, aunque en un escenario de pobreza elevada y estancamiento económico son necesarias en el cumplimiento de los propios fines del Estado.<sup>221</sup>

Lo destacable es que la cantidad de recursos asignados a las zonas rurales desde el 2001, año de creación de la LDRS no están traduciéndose en mejores indicadores de crecimiento, reducción de la desigualdad y disminución de la pobreza. La doble naturaleza del gasto público (insuficiente respecto a las necesidades existentes, pero grande en términos de montos anuales absolutos) sugiere que aún con la disciplina fiscal que caracteriza a la política macroeconómica desde los noventa, el esfuerzo en cantidades de recursos monetarios es grande.

Los aumentos del gasto no son alicientes automáticos del crecimiento y sus contribuciones solo son significativas si mejoran su calidad. La calidad del gasto está integrada por aspectos administrativos, técnicos, financieros y políticos, concurriendo en el diseño, operación y ejecución del presupuesto.

En ese sentido, Aschauer en uno de sus trabajos relativos al gasto público en México advierte del cuidado en la tasa de retorno social de cada partida de gasto; la omisión o poca importancia a este aspecto puede conducir a despilfarros o a proyectos innecesarios, mal planeados y al sacrificio de planes realmente benéficos. En circunstancias donde el aumento del gasto es la política a seguir, Aschauer recomienda valorar la posibilidad de financiar tales aumentos con recursos provenientes de los ingresos fiscales, más que del endeudamiento. A pesar de que la deuda es una de las fuentes de financiamiento público su contratación excesiva representa un riesgo para las finanzas gubernamentales. La relación gasto público - desarrollo puede no ser estable si no se identifican y remueven los factores que frenan el impacto esperado.<sup>222</sup>

Una consideración final sobre el rol del PEC en la coordinación de la política de desarrollo, concluiría que el PEC como articulador de la política rural se estancó en la fase de la organización administrativa del gasto; elaborar un cuadro que concentrara el grupo de secretarías con alguna responsabilidad, en el medio rural, fue bueno, pero no lo realmente importante. En más de una década de vigencia del PEC, la fase de operación, de puesta en práctica de los

---

<sup>221</sup> Ayala, J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Esfinge.

<sup>222</sup> Aschauer, D. A. (1998). *Public investment and economic growth en México*. Op.Cit.

principios de sinergia, complementariedad, coordinación y concurrencia presenta pocos avances.<sup>223</sup>

En 2008 el primer año del sexenio de Felipe Calderón, la Sagarpa presentó lo que sería el reordenamiento del PEC bajo el objetivo de revisar a fondo los programas, detectar duplicidades y determinar la permanencia de algunos de ellos. Los programas se ordenaron en 10 vertientes y se redujo el número de programas para evitar la duplicación (apoyos que cubrieran a una misma población objetivo o con fines similares) (Cuadro 36).

**Cuadro 36**  
*Reordenamiento del PEC, 2008*

Vertientes	PEC 2007		PEC 2008	
	Programas	Componentes	Programa	Componentes
1. Financiera	210	31	10	10
2. Competitividad	60	161	15	31
3. Social	16	41	3	9
4. Educativa	5	26	2	7
5. Salud	4	11	2	2
6. Medio Ambiente	7	15	2	7
7. Infraestructura	11	28	4	6
8. Laboral	3	8	4	4
9. Agraria	9	9	1	3
Total	136	330	43	79

Fuente: Políticas Públicas para el Sector Rural 2007-2012, Sagarpa, 2008.

En la Sagarpa, la titular del CMDRS y la que ejerce la mayor parte del presupuesto, el reordenamiento consistió en la reagrupación de sus 55 programas en sólo 8 renglones. Se mencionaba que la anterior estructura presentaba duplicidades en su objetivo y en la población a atender lo que generaba ineficiencias en el gasto. A raíz de ello se promovió la especialización de los programas y un esquema de operación que permitiera conjuntar diversos componentes en beneficio de un sólo proyecto (Cuadro 37).

La circunscripción de esos cambios al ámbito administrativo se evidenció por la Sagarpa posteriormente; la secretaria mencionó que la nueva forma de operación a partir de 2008 no eliminaba ninguno de los apoyos otorgados. No hubo una revisión a fondo de los efectos de cada programa a fin de replantear su permanencia en seguimiento a lo reglamentado en la LDRS y los PND

<sup>223</sup> La coordinación en la planeación y ejecución del gasto es difícil por la naturaleza de los renglones a cubrir, la cantidad de personas e instituciones involucradas, los tiempos entre la aprobación del presupuesto y la liberación de los recursos, y los riesgos de conductas no transparentes por parte de los que manejan los fondos. En una descripción ficticia que hace el Informe de Desarrollo Humano en México 2011, sobre las dificultades que enfrentan las entidades federativas en el ejercicio del presupuesto federal se ilustra una de las realidades de la coordinación y las deficiencias del marco institucional que regula al gasto público. Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe de Desarrollo Humano México*. México.

respecto a la igualdad social y el mejoramiento de la productividad agropecuaria.<sup>224</sup>

**Cuadro 37**  
*Reordenamiento de los programas de la Sagarpa, 2008*

Programas 2008	Presupuesto Sagarpa Millones de Pesos
1. Para la Adquisición de Activos Productivos	13,673.7
2. PROCAMPO	16,678.0
3. Para la Inducción al Financiamiento	2,686.0
4. Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria	5,935.2
5. Atención a los Problemas Estructurales	11,763.4
6. Soporte al Sector Agropecuario y Pesquero	3,513.1
7. Atención a Contingencias Climatológicas	900.0
8. Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	375.0
9. Educación	2442.2
Total	57,966.6

Fuente: Políticas Públicas para el Sector Rural 2007-2012, Sagarpa, 2008.

Un problema adicional es que en la ejecución del gasto del PEC, la Sagarpa, que ejerce un tercio de los recursos, es de las secretarías que mayores *subejercicios de gasto* presenta, junto con la SEP, que ocupa el segundo lugar en asignación de fondos.<sup>225</sup>

El subejercicio es el saldo negativo entre el monto de recursos ejercidos y el originalmente programado para un periodo determinado. El resultado señala la aplicación de un gasto menor al autorizado para el ramo presupuestario. Es diferente de las *economías en el gasto* en las que se logra una verdadera eficiencia en la aplicación de recursos, cumpliendo los objetivos de los programas. En el subejercicio no se cumplen las metas de los programas y existe incapacidad para devengar la totalidad del gasto autorizado en el plazo establecido.<sup>226</sup> Este fenómeno se presta fácilmente al desvío y la corrupción, áreas donde México enfrenta graves y grandes desafíos.<sup>227</sup>

<sup>224</sup> Desde el surgimiento de los PND después de 1982 se plantearon objetivos que se miran distantes a través del tiempo. El primer PND 1983-1988 se propuso: 1) fortalecer las instituciones democráticas; 2) vencer la crisis de 1982; 3) recuperar la capacidad de crecimiento; 4) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país. El PND 1989-1994: 1) defensa de la soberanía y promoción de los intereses del México en el mundo; 2) ampliación de la vida democrática; 3) recuperación económica con estabilidad de precios; 4) mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. El de 1995-2000: 1) fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional; 2) consolidar el régimen de convivencia social; 3) construir un pleno desarrollo democrático; 4) avanzar a un desarrollo social que se extienda por todo el país; 5) promover un crecimiento económico y vigoroso sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

<sup>225</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). (2009). *Subejercicios en la aplicación del gasto federal, 2007 y 2008*. México.

<sup>226</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Op.Cit.

<sup>227</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Estudios económicos de la OCDE México. Visión general*. Op.Cit.

Los reordenamientos administrativos del PEC que no se traducen en una mayor coordinación entre secretarías tienen implicaciones de costo de oportunidad en el gasto público; recursos cuya inversión puede resultar en mejoras significativas en la estructura social y productiva rural se reducen como efecto del sostenimiento de programas regresivos o poco productivos.

La contribución del PEC a la coordinación de la política de gasto y, por tanto, a sus fines de desarrollo, es baja por la incapacidad de la LDRS de emprender el cambio institucional: la transición a un consenso de nuevas reglas y nuevos programas públicos fiscalizados por sus resultados y que promoviera mejores conductas en los jugadores. La sola publicación de la LDRS no fue lo realmente trascendente.

El débil nivel de coordinación en la CMDRS en lo que lleva de operación el PEC y, aún previo a él, indica que la concurrencia no es sencilla en un universo de agentes y programas de naturaleza diversa y con objetivos contradictorios. La convergencia de intereses dentro del mismo gobierno, como de los agentes rurales, es una dificultad, independientemente de que –conceptualmente- exista un objetivo común y una ley que lo impone (LDRS); el resultado es la interrupción del proceso transitorio del enfoque sectorial del desarrollo al territorial.

Al respecto, la crítica de la escuela de la Elección Pública a la benevolencia del Estado es coherente al resaltar los fallos del gobierno en cuanto a la corrupción, el uso político del presupuesto y la manipulación de los votantes. Esta premisa parte de aplicar el supuesto de egoísmo racional atribuido al individuo, a los burócratas; la crítica a los fallos del gobierno se fundamenta en que la traslación del comportamiento egoísta del sujeto económico al funcionario público deja en segundo plano la priorización del bienestar social y antepone la satisfacción de intereses individuales, lo que perjudica los fines colectivos del Estado.<sup>228</sup>

Bajo esa visión, la intervención del gobierno no garantiza la solución de los fallos del mercado, y en todo caso, genera otros. Aunque debatible el dar por hecho la ineficiencia del Estado que supone la EEP basada en una realidad distorsionada del verdadero *carácter político* del presupuesto, los elementos rescatables de su análisis son el énfasis en la débil rendición de cuentas gubernamental, la manipulación de los votantes por parte de los políticos, la

---

<sup>228</sup> Para esta escuela, burócratas y políticos no priorizan el bienestar social y son maximizadores de su interés mediante el presupuesto público.

baja capacidad de los políticos para llevar a cabo una estrategia de beneficio social (bajo perfil) y la política fiscal en función de los ciclos políticos, observados habitualmente en los regímenes de gobierno.<sup>229</sup>

En teoría, con un objetivo general establecido por el Estado en la LDRS en conjunto con la sociedad rural, el proceso que conduce al desarrollo parece armónico y unidireccional. Como fin último, el desarrollo rural sustentable no parece entrar en conflicto con ninguno de los agentes puesto que la naturaleza del Estado es llevar a la población a su mayor bienestar, la del Gobierno crear leyes y la de las organizaciones rurales, la de trabajar por el mejoramiento de su propio territorio. Sin embargo, debido a que en lo práctico las estrategias que sigue cada uno de los agentes para llegar al objetivo difieren entre sí, los diversos intereses entran en conflicto unos con otros y la información no fluye con facilidad y gratuitamente en un mundo con muchos actores, el proceso está colmado de interacciones no afines a la coordinación. En consecuencia, el camino hacia el desarrollo rural sustentable, con todos los beneficios conocidos, no es sencillo y armónico.

Un resumen de esta sección destacaría los siguientes puntos:

- 1) La evolución gasto a través del PEC a partir de su surgimiento en 2003 es, en términos absolutos y como proporción del gasto total del Sector Público Presupuestario, creciente como consecuencia de la entrada en vigor de la LDRS de 2001.
- 2) Por Vertientes, son la Económica (o Competitiva), la Social y la de Infraestructura las más significativas en cuanto a su participación en el total del PEC.
- 3) Por Secretaría, son la Sagarpa, la Sedesol y la SEP, las que ejercen los mayores porcentajes del gasto del PEC. Las dos primeras tienen un componente de gasto rural mayor al cincuenta por ciento del total de su presupuesto.

---

<sup>229</sup> La *esencia política* del presupuesto se aleja del concepto de “*política*” tradicional vinculado a las discusiones de bajo nivel entre partidos, el uso electoral de los recursos públicos y la corrupción que caracteriza a los llamados políticos. El carácter político del presupuesto está ligado a la política como un asunto de administración de la vida ciudadana y la búsqueda del bien común.



### III.3 Balance general de la LDRS y el PEC: sexenios, 2001-2006, 2007-2012 y 2012-2018

La vigencia de la LDRS de 2001 abarca dos sexenios presidenciales completos: 2001-2006 y 2007-2012; y uno recién iniciado: 2013-2018. El acercamiento a estos periodos contrastando los objetivos de desarrollo rural de los PND con realmente logrado, es un ejercicio necesario para valorar la incidencia de la LDRS en la política de gasto y los avances del enfoque territorial del desarrollo promovido.

Es preciso mencionar que en los tres sexenios, los PND correspondientes expusieron con acierto la problemática del medio rural, enfatizando el bajo crecimiento del sector agropecuario y la prevalencia de la pobreza. Se formularon las soluciones a seguir por medio de la política pública; incluso se delinearon estrategias temáticas abordando los aspectos productivos, sociales, laborales, medioambientales, infraestructura básica y productiva, problemas agrarios y rendición de cuentas. Sin embargo, los informes presidenciales de finales de sexenio, al hacer la evaluación de los logros continuaron reconociendo los pocos avances y la necesidad de que los siguientes gobiernos asumieran la responsabilidad de solucionarlo.

En el primer sexenio 2001-2006, el PND señaló claramente los problemas rurales y las políticas para solucionarlos. La mayor pobreza se ubicó con precisión en las zonas rurales, así también, la marginación resultado de los cambios estructurales (crisis, reducción del gasto público) que produjeron la concentración de la riqueza. En el tema “*Crecimiento con Calidad*” del diagnóstico del PND se identifican los factores que determinaron las condiciones de exclusión social en el campo mexicano: falta de asistencia técnica, de financiamiento y de un marco legal adecuado y sencillo; ausencia de instituciones, mecanismos e instrumentos para el otorgamiento de crédito a las productores más marginados; ausencia de fuentes para financiar sus proyectos productivos; falta de atención adecuada y oportuna al desarrollo del sector agrícola y las comunidades rurales; e inadecuada distribución social y geográfica de infraestructura básica. Se asumió, además, la división del sector rural en cuanto a productores pequeños y grandes, así como la poca orientación de mercado de la mayoría de ellos.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2000-2006*. Op.Cit.

Este periodo se acompañó además de un diagnóstico del sector rural elaborado en 2002 en el que sobresale el papel del PEC, como el medio para armonizar las tareas de las dependencias públicas en la consecución del desarrollo sustentable.

Frente a esos problemas, la estrategia planteada abarcó la capacitación y organización de la población rural para su integración al desarrollo productivo; un marco legal para los derechos de propiedad; el fomento de procesos productivos sustentables y la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza.<sup>231</sup>

La LDRS, el enfoque territorial y el PEC no se mencionan al inicio de este sexenio en razón de que el PND se elaboró a principios del 2001 (incluso antes), mientras que la entrada en vigor de la LDRS se hizo a partir del 7 de diciembre del mismo año y la instrumentación del primer PEC se realizó hasta 2003.<sup>232</sup> Formalmente y según se ha citado, el cambio de visión del desarrollo rural encontró su expresión en el PEC como el instrumento de la LDRS en la búsqueda de la concurrencia de los programas y la coordinación de las 17 secretarías de la CIDRS, además de los 127 organismos integrantes del CMDRS.

En el primer informe de gobierno del sexenio de Vicente Fox (1° de Septiembre de 2001) se reconoció que la lucha contra la pobreza de las áreas rurales había sido firme incrementando en 28% los recursos del entonces Progresá respecto al año 2000 (actualmente Oportunidades), el cual incluía abasto social de leche, distribución de desayunos escolares y otorgamiento de despensas mensuales. Se refirió la creación de 1,345 nuevas tiendas de Diconsa y la identificación de 250 microrregiones en extrema pobreza, a las que se les daría atención especial. El objetivo era incorporar al desarrollo a la población marginada y evitar la dependencia hacia los programas asistenciales.<sup>233</sup>

En el sexto informe de gobierno que marcó el final del sexenio se recapitaron los retos del país, entre los cuales, seguía la pobreza y la desigualdad (rural y urbana), el desempleo y el bajo crecimiento económico. También se resaltó que la creación de instituciones y nuevas leyes no habían

---

<sup>231</sup> Gobierno Federal. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.

<sup>232</sup> El PND 2001-2006 terminó de integrarse a mediados del 2001, mientras que la LDRS se publicó en diciembre de ese año. Posteriormente, en el 2003 resultado de la entrada en vigencia de la LDRS de 2001 se publicó el primer PEC con la siguiente distribución del presupuesto para las tres principales secretarías ejecutoras: Sagarpa (34.7%), SEP (15.0%) y, SEDESOL (13.3%).

<sup>233</sup> Presidencia de la República. (2001). *Informe Presidencial 2001*. México.

conducido a las transformaciones históricas anheladas, (dentro de lo cual se ubica la LDRS).<sup>234</sup> Prevalcían las condiciones de atraso y marginación en las zonas rurales a pesar del incremento de los recursos en el PEC, de las metas del PND 2001-2006 y de la LDRS de reducirlos sustancialmente.<sup>235</sup>

Volviendo al planteamiento de la calidad del gasto, en el sexenio 2001-2006 no hubo una revisión de los programas financiados con excepción del caso de Oportunidades que reportaba buenos resultados y que antes del año 2000 cubría sólo zonas rurales y educación básica; a partir del 2001 la reforma consistió en la ampliación a las urbanas y a la educación media.

Pero desde el 2003 que se ejecutó el primer PEC y hasta el 2006 no hubo cambios importantes en relación al análisis profundo de los programas que lo integraban y la situación de la coordinación intergubernamental; la necesidad de revisar los efectos regresivos de algunos de ellos ya empezaba a reiterarse. En los cálculos de Scott en 2006, el 10% de los productores agrícolas con más tierra recibían entre el 50 y 80% de los subsidios al sector agropecuario; el subprograma Ingreso Objetivo de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) fue aún más regresivo ya que 80% de sus fondos fueron para este estrato de productores.<sup>236</sup> Lo mismo aplicó para otros programas como Procampo y Apoyos al Diesel, que en conjunto, contravenían lo expuesto en la LDRS respecto a la promoción de la igualdad, la reducción de la pobreza y la permanencia de los programas del PEC en base a sus efectos.

---

<sup>234</sup> Respecto a los avances obtenidos por el sexenio, se transcribe una de las respuestas dadas a Vicente Fox, con motivo de la entrega de su sexto informe de gobierno por parte de Rafael Ochoa del Partido Nueva Alianza:

*“En seis años la economía no ha podido crecer al ritmo y las dimensiones que exige una sociedad, una sociedad que supera los 100 millones de habitantes. No se han generado los empleos productivos modernos y bien remunerados que demanda el millón de jóvenes que anualmente busca ingresar al mercado de trabajo.*

*En los últimos años ha perdido competitividad, no hemos logrado fortalecer la integración de las cadenas productivas, en el campo, la imprevisión o la negligencia, la situación de crisis se agudiza conforme avanza el proceso de apertura y crece la competencia de los productores externos.*

*Mantenemos un desarrollo regional desequilibrado que ahonda las diferencias entre los estados del norte y el sur e impacta gravemente en todos los ámbitos, lo mismo en la actividad laboral, en el agro, la industria, los servicios, que en el acceso diferenciado de la población a los sistemas de salud, seguridad social y educación; a servicios básicos como agua potable, alcantarillado y drenaje, el derecho a una vivienda digna; una realidad que extiende la brecha entre los dos Méxicos: el de la modernidad y el progreso y el de la precariedad y el atraso. Una realidad que debemos cambiar con sentido de urgencia y con visión estratégica, porque en ello se juega la calidad de nuestra democracia.”*

Ibid., pp. 304-312.

<sup>235</sup> El monto total del PEC en el año 2001 fue de \$122, 567.07 millones de pesos. En 2006 fue de \$162,152.67 millones de pesos.

<sup>236</sup> Scott, J. (2006). Pobreza rural y políticas públicas. *Seminario Desarrollo rural y sector agroalimentario*. México.

En el sexenio 2007–2012 la situación fue similar en cuanto a la descripción de la problemática rural en el PND. El sector agropecuario continuaba siendo el de menor productividad y crecimiento; la pobreza rural, la migración, el envejecimiento de los titulares de los derechos agrarios y la falta de incentivos para permanecer en las comunidades de origen provocaban la pérdida de capital humano y debilitaban el tejido social del campo. El deterioro de suelos y aguas utilizados en las actividades agropecuarias y pesqueras proseguía: se perdían anualmente alrededor de 260 mil hectáreas de bosque, las principales cuencas hidrológicas estaban contaminadas y la erosión hídrica y eólica afectaba a los suelos fértiles.

En una comparación que hace el PND sexenal entre el lapso 2000-2004 y el de 1990-1994, el total de tierras con potencial productivo presentó algún grado de degradación (química, eólica, hídrica o física), mientras que los mantos acuíferos mostraron sobreexplotación o intrusión salina (sobre todo en el noroeste, norte y centro con elevada vocación agrícola) además de la descarga de aguas residuales en los cuerpos de agua superficiales.<sup>237</sup>

Esa problemática llevó al establecimiento de medidas más concretas (en comparación con el sexenio 2001-2006) que aludían directamente al PEC al hablar de la convergencia y optimización de los programas y recursos para incrementar las oportunidades de desarrollo de la población y reducir la pobreza rural. Dentro de esa dinámica se mencionaba el ordenamiento racional y eficiente de los diferentes programas públicos. Políticas más generales versaron sobre la diversificación de las actividades económicas, la integración de las zonas de alta y muy alta marginación al desarrollo, favorecimiento del relevo generacional en la tenencia de la tierra de propiedad social, elaboración del censo nacional agropecuario a fin de recabar datos para la formulación de políticas diferenciadas, reversión del deterioro de los ecosistemas y ordenamiento ecológico.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Gobierno Federal. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.

<sup>238</sup> Del resto de las estrategias se mencionan las agrupadas bajo el objetivo de mejorar los ingresos de los productores:

Estrategia 9.1 Mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.

Se deberá impulsar y coordinar los procesos de participación, educación no formal, capacitación, actualización, evaluación, acreditación y certificación, que aseguren la integración de los productores a procesos productivos innovadores y a mejores técnicas administrativas y comerciales de sus empresas.

Estrategia 9.2 Vincular las actividades de investigación y desarrollo con las necesidades del sector rural.

Es necesario vincular los resultados de investigación con el establecimiento de los programas de fomento a la producción agropecuaria y pesquera. Asimismo, se requiere intensificar la transferencia de la tecnología ya generada vinculándola con las asociaciones de productores. La investigación rural adquiere

En el informe 2007, el primero del sexenio en la sección relativa al sector rural se dio a conocer como parte de las acciones alineadas al PND, el incremento del presupuesto de la Sagarpa en 15.8% respecto al año 2006. La mayor asignación de recursos fue para los programas de Alianza para el Campo y de Desarrollo Pesquero, con aumentos de 36.4 y 52.8% real respecto al ejercicio total en 2006.<sup>239</sup>

En el informe 2012, el último del sexenio, se hace mención a la existencia de una política de gasto creciente para la ejecución del PEC; el informe se limita a describir la parte correspondiente al aumento de los recursos pero no aborda nada sobre el tema de coordinación y concurrencia entre secretarías que respaldara lo expuesto en el PND sobre la convergencia y optimización de

---

cada vez más importancia alrededor del mundo. Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Malasia son ejemplos concretos de cómo la investigación rural funciona.

Estrategia 9.3 Promover el acceso a insumos competitivos.

Ante la apertura comercial, se requiere establecer un esquema de estímulos que permita a los productores mexicanos adquirir insumos a precios competitivos a efecto de que no se incrementen los costos de producción y estar en condiciones de competir en calidad y precio con los productos del exterior.

Estrategia 9.4 Incrementar acciones que den certidumbre a las actividades agropecuarias y la generación de valor agregado.

La certidumbre se logra mediante un marco jurídico que regule con transparencia y certeza las relaciones sociales y las actividades productivas, y un sistema institucional adecuado, que permita la actuación de los actores económicos y pueda regular y ordenar los mercados. Es necesario promover la aplicación de proyectos de inversión sustentables y que le den un valor agregado a la producción primaria, a fin de que el productor retenga en su favor un mayor porcentaje del precio pagado por el consumidor final.

Estrategia 9.5 Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural.

Se requiere diseñar esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo y capitalización de los productores con plazos, tasas y tipos de garantía preferenciales y flexibles.

Estrategia 9.6 Orientar la producción a las demandas del mercado.

Dar prioridad a los proyectos productivos orientados a satisfacer las necesidades y preferencias de los consumidores nacionales y extranjeros, asimismo se requiere fortalecer la oferta de los productos mexicanos mediante la promoción comercial de los mismos.

Estrategia 9.7 Impulsar la generación de empresas rentables en el sector rural social.

Es primordial dentro del sector rural, el impulso al desarrollo del talento emprendedor necesario en la creación de agro empresas generadoras de empleo y bienestar.

Estrategia 9.8 Integración económico-productiva de las mujeres en el sector rural.

Es importante favorecer la independencia y capacidad productiva de las mujeres en el campo.

Estrategia 9.9 Revisar la política de producción agropecuaria para elaboración de bioenergéticos.

Aprovechar sustentablemente nuestra rica biodiversidad cuidando que no se pierdan bosques y selvas en la producción de bioenergéticos.

Estrategia 9.10 Continuar el PROCAMPO hasta el fin de la presente Administración, mejorando su operación y eficiencia.

Estrategia 9.11 Dar puntual seguimiento a los programas dirigidos a elevar la competitividad del maíz, frijol, azúcar y leche, en el marco de la apertura comercial prevista en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte para el 2008.

Cabe mencionar que el que el objetivo de la elaboración del Censo Agropecuario si se cumplió. En 2007 el INEGI se encargó de realizarlo y aunque se recabó información importante, no se logró consolidar un sistema de datos con la estratificación de los productores rurales, un aspecto que es fundamental para el diseño diferenciado de políticas públicas.

Ibid., pp. 44-46.

<sup>239</sup> Presidencia de la República. (2006). *Informe Presidencial 2006*. México.

programas. En conjunto para el periodo 2007-2012 se estimó canalizar mediante el PEC recursos por un billón 624 mil millones de pesos, cifra sin precedente y, de acuerdo a lo que se menciona, 60% superior en términos reales a los otorgados en el sexenio 2001-2006. Asimismo, el informe cita y reconoce las cifras del Coneval relacionadas con la pobreza rural: el número de personas en situación de pobreza pasó de 15.9 millones en 2008 a 17 millones en 2010 como efecto de la crisis de 2008; aunque la extrema se redujo al pasar de 6.7 millones de personas en 2008 a 6.3 en 2010 su vulnerabilidad ante las crisis siguió siendo elevada. El informe no lo refiere, pero la crisis de 2008 impactó negativamente el indicador de pobreza rural multidimensional. La población en esta situación pasó de 62.4 a 64.9% del total rural <sup>240/241</sup>

Al igual que el periodo 2001-2006, los logros del sexenio 2007-2012 en relación a lo plasmado en el PND no fueron satisfactorios. Las políticas a seguir se vieron limitadas por las inercias históricas de las zonas rurales, e institucionales del gobierno. La LDRS de 2001 proporcionó la guía para las políticas de desarrollo rural mismas que no pudieron concretarse bajo un esquema de coordinación y sinergia en los dos periodos presidenciales.<sup>242</sup>

En el sexenio 2013-2018 la LDRS cumple diecisiete años de vigencia y el PEC quince de operación. Aunque será al finalizar el periodo cuando se conozcan a plenitud los resultados, el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno no asegura la estrategia de desarrollo rural

---

<sup>240</sup> Presidencia de la República. (2012). *Informe Presidencial 2012*. México

<sup>241</sup> Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>242</sup> El PEC del sexenio 2007-2012 se planteó 6 objetivos:

1. Lograr una especialización de programas y dependencias ,
2. Eliminar duplicidades de programas y funciones,
3. Operación a través de nueve grandes vertientes,
4. Evitar los multicomponentes dentro de un solo programa,
5. Promover la sinergia y la complementariedad entre programas y dependencias,
6. Simplificación de reglas,

de los que sólo se logró parcialmente el referido a la operación del PEC bajo nueve grandes vertientes. A partir de 2008 el cuadro que presentaba las partidas de gasto correspondientes al PEC se organizó en nueve vertientes: 1) financiera; 2) competitividad; 3) social; 4) educativa; 5) salud; 6) medio ambiente; 7) infraestructura; 8) laboral; 9) agraria. La información presentó un grado de organización mayor, pero los avances alcanzados en la etapa de operación no fueron significativos. La Sagarpa, por su parte, presentó en 2008 algunos puntos relacionados con el reordenamiento de los programas a su cargo. Mencionó que para la definición de la estructura programática de 2008, se buscó la especialización de los programas y un esquema de operación que permitiera conjuntar diversos componentes en beneficio de un proyecto. Así el avance registrado correspondió a la reagrupación de los 55 programas con los que contaba Sagarpa en 8 programas a fin de evitar duplicidades, pero no quedó claro que implicara una revisión a fondo de los programas, sobre todo aquellos que son regresivos, ya que enseguida se menciona que el reordenamiento no eliminaba ninguno de los apoyos que se venían otorgando. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2008). *Políticas públicas para el sector rural*. México.

ausente en los dos sexenios anteriores.<sup>243</sup> Los primeros planteamientos del nuevo gobierno en relación al campo y la ruralidad son *Un Nuevo Campo para México* y *la Cruzada Nacional contra el Hambre*, programas que recurren a discursos conocidos pero que no dejan claro su verdadero alcance y la posibilidad de resultados tangibles y positivos. Hay también preocupaciones sobre el posible retorno del clientelismo masivo en el uso de la política social.

Igualmente, en el PND de este sexenio se reconoce que la desigualdad en términos de espacios geográficos, urbano - rural, es reflejo del estancamiento económico del campo. Mientras que el 66.8% de las personas viviendo en las zonas rurales, es pobre, la proporción disminuye al 40.5% en las urbanas. Se recalca que en el ámbito rural existen severas restricciones que inhiben el desarrollo de las personas: la pulverización de la propiedad que no sólo se presenta en la propiedad social, sino que es más aguda en la pequeña propiedad. Asimismo, la persistencia de conflictos por la posesión de la tierra, el envejecimiento de los sujetos agrarios y la feminización del campo derivado de la migración se marcan como las problemáticas a afrontar para un desarrollo justo y equitativo.

En relación al sector agroalimentario la descripción de los retos es reiterativa. En primer lugar se acentúa que el campo es un sector estratégico para reducir la pobreza y que requiere de políticas con enfoque de productividad, rentabilidad y sustentabilidad. En segundo lugar se resalta que la disponibilidad de tierra cultivable es un factor que restringe la productividad del sector: anualmente se cultivan alrededor del 85% de las hectáreas disponibles, el 28% cuenta con riego y el 72% se cultiva de temporal, aun cuando el 60% del valor de la producción se genera en las áreas de riego. En tercer lugar, se recopilan los problemas del sector agroalimentario entre los que se encuentran la falta de inversión en equipamiento, infraestructura y tecnología, bajo acceso al crédito (sólo el 6% de las unidades de producción agropecuaria lo tiene); y se hace referencia a la dualidad productiva al puntualizar que más del 70% de las unidades económicas rurales son de subsistencia, así como, al desequilibrio en el desarrollo regional norte-centro y sur-suroeste del país.

Entre las soluciones que se proponen está la existencia de un marco institucional adecuado al sector. Cabe mencionar que el PND 2013-2018 es el

---

<sup>243</sup> El PRI se mantuvo en el poder desde 1929 y hasta el año 2000 acumulando 71 años ininterrumpidos. Del 2000 al 2012 gobernó el Partido Acción Nacional (PAN) y para el sexenio 2012-2018 regresó el PRI a la presidencia.

primero en especificar que debe realizarse una revisión de los programas existentes para transitar de los subsidios asistenciales a los incentivos a la productividad focalizando mejor a la población objetivo y estableciendo reglas de operación, claras y sencillas. Sin embargo, a pesar de los avances que este planteamiento pudo suponer, no hay indicios de que los componentes de gasto del PEC en lo que lleva del sexenio, hayan sido sometidos a la revisión estipulada, a excepción de los programas con reglas de operación que están sujetos a evaluación obligatoria en el marco de la gestión por resultados, como método presupuestario actual en México y, por la implementación del PBC a partir del 2016, que formalmente, estaría suponiendo una revisión meticulosa de cada programa rural.

*Un Nuevo Campo para México*, por ejemplo, se promulgó a partir de medidas de anteriores gobiernos que nunca se materializaron:

1. Elevar la productividad de los pequeños y medianos propietarios;
2. Aumentar el uso de fertilizantes y semillas mejoradas;
3. Incrementar las zonas cultivables de riego;
4. Abrir la llave del crédito a productores y emprendedores del campo;
5. Crear un sistema de información que contribuya a sincronizar la oferta y la demanda de productos en el mercado nacional;
6. Actualizar y simplificar las leyes, normas y reglamentos en el sector, para incentivar las inversiones y generar más empleos.<sup>244</sup>

La *Cruzada Nacional Contra el Hambre* (CNCH), por su parte, nació como una estrategia de inclusión social cuya población objetivo son las personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación. De inicio se incluyeron 400 municipios en base a su incidencia de pobreza extrema, número de personas en esa condición y número de personas con carencia por acceso a la alimentación.<sup>245</sup> En el decreto de creación de la CNCH se puntualiza la focalización del programa en los 400 municipios seleccionados pero no se descarta su ampliación a otros en base a los resultados de la experiencia primaria.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> Obtenido de <http://www.presidencia.gob.mx>

<sup>245</sup> Algunas críticas a la Cruzada suponen cierta racionalidad política en la selección de los 400 municipios, misma que tiene que ver con la recompensa electoral que puede significar para el partido en el gobierno. Además, sobre la revisión de los 66 programas incluidos en el programa, una debilidad de la estrategia es que incluyó programas ya evaluados como regresivos desde hace tiempo. Es el caso de Apoyos al Ingreso Objetivo y Procampo (el nuevo *Proagro*).

<sup>246</sup> Para la operación de la Cruzada se integró una Comisión Intersecretarial compuesta por 16 secretarías de Estado, más la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Instituto Nacional



La focalización de la CNCH se justificó en las estadísticas del Coneval que muestran que en 40% de los municipios del país, el porcentaje de población en pobreza rebasa el 75%. La mayoría son municipios pequeños de localidades rurales y con población indígena. Asimismo, sobresale que en 190 municipios de un total de 2,457 (8%), se concentra la mitad de la población en pobreza extrema.<sup>247</sup>

Los programas incluidos en la CNCH son 66, entre ellos se encuentran Procampo (actualmente Proagro) y Apoyos al Ingreso Objetivo conocidos por su regresividad. En el decreto de creación de la CNCH no se menciona nada al respecto, lo que bien pudiera calificarse como una grave omisión.<sup>248/249</sup>

Respecto a la evaluación de la CNCH una novedad que el Coneval introduce respecto a otros programas, es el reconocimiento de que el éxito estará en función de una adecuada coordinación entre las diferentes secretarías involucradas; por tanto, en la evaluación a realizar se proyecta un análisis de la coordinación de las instancias de los tres órdenes de gobierno participantes y las correspondientes del gobierno federal.<sup>250</sup>

En resumen, se puede decir relativo al balance general de la LDRS de 2001 y del PEC en los sexenios descritos, que existe una preocupación por el distanciamiento entre lo propuesto y lo alcanzado; entre la narrativa y las acciones. Sexenio tras sexenio se describe la problemática rural y se disertan medidas para su solución; a la par, la LDRS marca cinco objetivos globales alrededor de los cuales deben girar las políticas y programas; se anuncian planes de inversión pública y, al menos políticamente, se muestra disposición para afrontar el rezago.

---

de las Mujeres (INMUJER) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Se recalcó que la Cruzada sólo podría tener éxito basada en la coordinación de las diferentes instancias involucradas. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2014). *Esquema general de la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México.

<sup>247</sup> Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>248</sup> Véase el trabajo de Iliana Yaschine, Sara Ochoa y Citlalli Hernández. Las autoras hacen una revisión de la cruzada utilizando la visión de la seguridad alimentaria propuesta por la FAO, diferenciando entre ésta y el *hambre* propiamente dicha. Igualmente, en su trabajo resalta el hecho de que la *coordinación* interinstitucional y la *conurrencia* siguen siendo dos conceptos recurrentes en la narrativa gubernamental, pero débiles en su aplicación real. Yaschine, I., Ochoa, S., & Hernández, C. (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*. México: Facultad de Economía, UNAM.

<sup>249</sup> Véase también el trabajo de Oliver Azuara Herrera, donde de manera detallada explica las dudas y preocupaciones en torno a la CNCH. Azuara, O. (2013). *Cruzada Nacional contra el Hambre: dudas y preocupaciones*. México: Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa.

<sup>250</sup> El sistema organizativo de la CNCH es muy parecido al de la LDRS del 2001. Se creó la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre y un Consejo Nacional, además de los estatales y municipales encargados de su operación. Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. México.

Pero el primer problema se encuentra al interior del gobierno; iniciar un proceso de coordinación entre las secretarías de la CIDRS exige una enorme capacidad de interlocución por parte de cada una de ellas, personal calificado para comprender los problemas rurales y proponer soluciones, fluidez de la información y el apego estricto a lo establecido en la LDRS en cuanto a sus funciones. Requiere fomentar la cooperación entre dependencias y disminuir el trabajo; demanda la voluntad de los agentes para negociar. La negociación como el acto de concertar, discutir y debatir un asunto para llegar a acuerdos, es un suceso normal en la interacción de agentes que siguen una meta general pero que, como entes independientes, tienen sus propios objetivos e ideales.

La segunda dificultad está en la revisión de los programas que profundizan la desigualdad; en los PND de los sexenios 2007-2012 y 2013-2018 se consideró la posibilidad, pero no se ha avanzado en ello. La propia LDRS da argumentos en el sentido de la temporalidad de los apoyos en razón de sus afectos. De hecho, la LDRS tiene un apartado para el tema de “Apoyos Económicos” donde enlista los rubros a cubrir por los programas: adquisición de activos productivos e insumos, comercialización, seguros agrícolas, etc., pero también estipula los criterios sobre los que se basa su otorgamiento. En relación a ello, la literatura y las evaluaciones abonan elementos que analizan los efectos de algunos apoyos, como el caso de Procampo y Apoyos al Ingreso Objetivo, cuyas evaluaciones arrojan efectos regresivos por concentrarse en los productores grandes y no en los pequeños, contraviniendo lo criterios de la LDRS respecto a la permanencia de este tipo de programas, en razón de los efectos sociales o económicos que tengan (Fracción VII, artículos 187-191).

La variable tiempo en el desarrollo rural es un elemento de presión al revisar los planes gubernamentales incluso previos a los tres sexenios analizados.<sup>251</sup> La pregunta fundamental es porqué si ha habido esfuerzos de planeación e introducción de normas para llevarlos a cabo, las zonas rurales siguen enfrentando el mismo rezago.

---

<sup>251</sup> Los referentes de la planeación del desarrollo rural pueden encontrarse desde la era postrevolucionaria cuando se inició la construcción de un sistema nacional de planeación; específicamente, a partir de la Ley de Planeación de la República publicada en 1930 y puesta en práctica en el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas (1934-1940) que culminó en las posteriores Leyes de Planeación. Spalding, R. (1985). El sistema alimentario mexicano: ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos III*.

## CAPITULO IV. ¿QUÉ DEBE BUSCAR EL GASTO PÚBLICO RURAL?

### IV.1 *Equidad y eficiencia como fines del PEC*

La *equidad* y la *eficiencia* son los dos parámetros del desarrollo compatibles con las funciones de redistribución del ingreso y promoción del crecimiento que tiene el presupuesto público.<sup>252</sup> Funcionan bajo una estrategia global y se retroalimentan al aterrizar en programas concretos de gasto.

Como señala Scott, si en la formulación, diseño y evaluación de políticas rurales se parte de la premisa de que las medidas de equidad deben orientarse a resolver la redistribución, y las de eficiencia a resolver el crecimiento, en una clara dicotomía, se pierde el análisis integro de los efectos cruzados que los programas sociales tienen sobre el crecimiento y los que programas productivos tienen sobre la desigualdad y la pobreza.<sup>253</sup> Para garantizar crecimiento e igualdad debe considerarse la interconexión de programas y la retroalimentación entre equidad y eficiencia. Admitir que existen programas sociales con impactos puramente sociales y programas productivos con impactos puramente productivos, no nulifica los efectos distributivos o de productividad entre una y otra área al estar ambos tipos de programas en acción.

Fue la economía del bienestar la que sugirió una dicotomía entre la eficiencia y la equidad en los fines del desarrollo.<sup>254</sup> La noción de equidad del enfoque de bienestar, sin embargo, se distancia de las consideraciones éticas y se limita a medir el bienestar por la *utilidad* que los individuos extraen de los bienes, un aspecto difícil de medir y poco útil al hablar del gasto rural operando en un entorno de estancamiento económico crónico y fincada desigualdad. La idea básica retomada de los modelos de equilibrio general, y en particular del utilitarismo de Pareto, es que dada una distribución inicial de bienes en una sociedad, habrá una mejora en la redistribución (nueva asignación) si se incrementa la situación de un individuo sin empeorar la de los demás (mejora de Pareto). En el momento en que nuevas asignaciones violen ese supuesto, se habrá alcanzado el estado óptimo en la distribución, el cual,

---

<sup>252</sup> La *eficiencia* en su sentido general es definida como la capacidad de lograr una meta haciendo el mejor uso posible de los recursos disponibles. La *equidad* como la capacidad de ejercer la justicia social.

<sup>253</sup> Scott, John, *Subsidios Agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?*, versión resumida del estudio: “*The Incidence of Agricultural Subsidies in México*”, Rural Development Research Report, México Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars, México Institute.

<sup>254</sup> La *economía del bienestar* es una escuela que analiza los logros del mercado y tiene una visión crítica del actual del Estado en el intercambio. Su enfoque es neoclásico, y en ese sentido, no tiene una teoría de la justicia social.

no necesariamente será el socialmente deseable; lo moral está ausente en la economía del bienestar y no tiene un pronunciamiento sobre la igualdad social o del conjunto de la sociedad.

Tomando la crítica de Sen al utilitarismo: “*un estado puede ser óptimo en el sentido paretiano con algunas personas que están en la extrema miseria y otras que nadan en el lujo, de tal manera que no se puede mejorar a los pobres sin disminuir el lujo de los ricos. La optimalidad paretiana, puede ‘como el espíritu del César, venir caliente del infierno’*”<sup>255</sup>

Siguiendo a Chang, aceptar la dicotomía entre lo social y lo productivo, sería conceder que es posible definir objetivamente una esfera económica funcionando científicamente y una social en la que la armonía y exactitud no operan y que echa mano de consideraciones morales.<sup>256</sup>

La distribución inicial de recursos en el medio rural es sumamente desigual y no escapa a la exigencia de establecer estados deseables de bienestar con un firme peso moral que involucren partidas de gasto social y productivo ejerciéndose al mismo tiempo. Tal como se ha formulado el PEC, pero sobre todo, por cómo operan los programas, no es posible mejorar el bienestar de unos sin perjudicar al resto en términos de costos de oportunidad. El ejemplo, son los subsidios agrícolas -como Procampo- concentrados en el norte del país donde cultivan los productores más grandes y ricos. En este caso, subsidios considerados formalmente productivos tienen efectos sociales inequitativos al aumentar la desigualdad entre productores. Una política progresiva, reorientaría los programas hacia el sur, la región más rezagada, y extrayendo recursos del norte necesariamente. El costo de oportunidad de priorizar a los productores sureños sería quietarles recursos a los norteños.

Esta primera consideración es indispensable antes de pasar a la siguiente sección de este capítulo donde se estudian los casos de los dos programas de subsidios más grandes del medio rural: Oportunidades y Procampo. Al abordarlos se asocia a Oportunidades la noción de *equidad* por su naturaleza social y a Procampo la de *eficiencia* por su orientación productiva pero sin ignorar los efectos cruzados ya referidos con apoyo en la teoría y los estudios disponibles. En el caso particular de Procampo, las evaluaciones proyectan impactos sociales negativos durante su vigencia; se le atribuyen efectos sociales

---

<sup>255</sup> Cuadernos de Anuario Filosófico (1999). *Crítica de Amartya Sen a la Economía Utilitarista*. Navarra: Universidad de Navarra España.

<sup>256</sup> Chang, H.-J. (2004). La política social en el desarrollo económico: algunas reflexiones teóricas y enseñanzas del Asia Oriental. *Economía-UNAM*, 4 (11).

regresivos y poco productivos a pesar de disponerse inicialmente para fomentar la productividad agrícola en granos básicos.

Tomando al medio rural como unidad se puede decir que los problemas de equidad como objetivo del PEC en los años que lleva de operación se mantienen en cuando menos tres dimensiones:

- 1) Al compararlo con lo urbano
- 2) Al contrastar el desarrollo rural por regiones
- 3) Al analizar la distribución del ingreso interna

En el Capítulo II “*Condiciones del Medio Rural*” se indicó que la desigualdad continúa siendo el principal problema de México a pesar de la recomposición del gasto a favor de los programas sociales. Las causas del debilitamiento de la política social están conectadas a la mala calidad de la inversión pública provista de cada uno de los programas de gasto mal diseñados o regresivos; también, a la pérdida de la naturaleza de la política social en la que la negociación perversa de actores debilita el sentido colectivo del gasto y fortalece su uso clientelar.

En la primera dimensión, al comparar lo rural con lo urbano, el atraso rural es reflejo de la acumulación del capital en las zonas urbanas, polos de atracción y con efectos de arrastre para la inversión privada, aunque ello, no las exenta de padecer sus propias desigualdades. Como expresión de la evolución de los mercados lo rural queda en desventaja en relación a lo urbano. Lo urbano es sinónimo de concentración económica porque las actividades productivas (industriales y de servicios) se localizan lo más cerca del mercado, conformando aglomeraciones con alto potencial de liquidez, consumo, y con los menores costos de transporte, aspectos muy exigüos en el espacio rural.

Parafraseando a Smith, la ampliación del mercado obedece a la capacidad de intercambio, determinada a su vez por la división del trabajo y por el medio de circulación comúnmente aceptado para la permuta (dinero).<sup>257</sup>

Tomando esa consideración, el medio rural queda como el productor de materias primas por excelencia, con una técnica generalmente precaria y como el espacio con más escases de dinero. Su dispersión geográfica y características sociodemográficas (analfabetismo, desnutrición, elevada migración etc.) lo hacen sujeto de mercados poco desarrollados y mucho más imperfectos. Como

---

<sup>257</sup> Véanse los Capítulos 1, 2,3 y 4 de Smith, A. (2002). *La riqueza de las naciones*. Op.Cit.

espacio lo rural carece del intercambio con vastos beneficios; mucho más alejado queda de la idea neoclásica ortodoxa de la prevalencia de agentes económicos actuando con plena certidumbre, accediendo gratuitamente a la información, sin costos de transacción y disfrutando de las mercancías a plenitud.

En la segunda dimensión, al contrastar el desarrollo rural por regiones, la concentración del capital privado y público en ciertas regiones produce patrones de desarrollo divergentes y estratos de población sumamente distanciados, valorando por su acceso al ingreso.

El mismo origen de la palabra ruralidad está asociado a la *rusticidad*, sinónimo de atraso. En tal sentido, además de los factores de localización del capital privado, el capital público, traducido en presupuesto asignado a subsidios agrícolas, dotación de infraestructura y operación de diversos programas de aliento productivo ha tenido un sesgo histórico hacia el norte de México.

Los estados del norte además de concentrarse cerca de mercados potenciales (la frontera con Estados Unidos), se han beneficiado de un gasto muy importante en infraestructura pública a lo largo de varias décadas, por lo que, al momento de abrirse al mercado internacional, sus empresas tuvieron el tamaño y la capacidad necesarios para modernizarse, innovar y enfrentar las condiciones de la integración comercial. Los segundos, en cambio, con bienes agrícolas básicos apenas si incrementaron sus exportaciones durante el periodo inicial del TLCAN. A la fecha se cuenta con una matriz tan desequilibrada entre regiones como desarticulada entre sectores.<sup>258</sup>

Las principales políticas de apoyo agrícola -precios de garantía, apoyo para irrigación y otros subsidios directos a los insumos- beneficiaron principalmente a productores de granos en gran escala ubicados en el norte, con uso intensivo en capital (irrigación) y fracasaron en el intento de llegar a los productores de pequeña escala (predominantes en el sur), obligándolos a mantener unidades de producción de baja calidad, bajos niveles de inversión y tecnología primitiva.<sup>259</sup>

La inequidad regional estimulada por el sesgo de la política presupuestaria ignora que la pequeña agricultura concentrada en el sureste

---

<sup>258</sup> Véase: Delgadillo, J. (2008). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: Plaza y Valdés.

<sup>259</sup> Scott, John. *Subsidios Agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?*. Op. Cit.

(predios menores a 5 hectáreas) representa el 68% del total de productores a nivel nacional. Este grupo es prioritario no sólo por sus rasgos de pobreza, sino también por ser uno de los motores de la agricultura respecto a la producción agropecuaria total y la generación de empleo. La pequeña agricultura representa el 39% de la producción agropecuaria nacional y genera el 63.4% de los empleos del sector. Sin embargo, produce en un entorno de escasos de capital físico, financiero y tecnológico.<sup>260</sup> Además, el papel de la pequeña agricultura en la agroindustria como abastecedora de materia prima es de considerar.

La participación del PIB agroindustrial en el nacional (9%) se explica en gran parte por la provisión de insumos de la pequeña agricultura a los procesos de transformación industrial (Cuadro 38).

**Cuadro 38**

*Promedio de hectáreas por productor ligado a la agroindustria*

Cultivo	Maíz	Caña de Azúcar	Hortalizas	Frutas	Café	Cebada	Tabaco
Hectáreas	2.7	5	6	5	1.9	6	2

Fuente: *subsidiosalcampo.org.mx*

Si el criterio para el otorgamiento de los apoyos a la agricultura es el tamaño de predio, a mayor extensión de éste, mayor será el financiamiento recibido y tenderá a concentrarse en el grupo de productores que poseen más tierra. Por el contrario, la pequeña agricultura, aunque reciba los beneficios, los recibirá bajo condiciones de desventaja.<sup>261</sup>

En la última dimensión de la equidad, al analizar la distribución interna del ingreso rural, la desigualdad social del medio rural se muestra exageradamente desfavorable para los grupos de los primeros deciles, los que concentran los menores porcentajes del ingreso total rural y cuya situación no parece mejorar a pesar de lo reglamentado en la LDRS.

Haciendo una comparación de extremos en la Gráfica 29, el decil 1 lo conforma el grupo de los más pobres del medio rural, aquellos que no tienen el ingreso para cubrir sus necesidades más elementales, los que carecen de tierra,

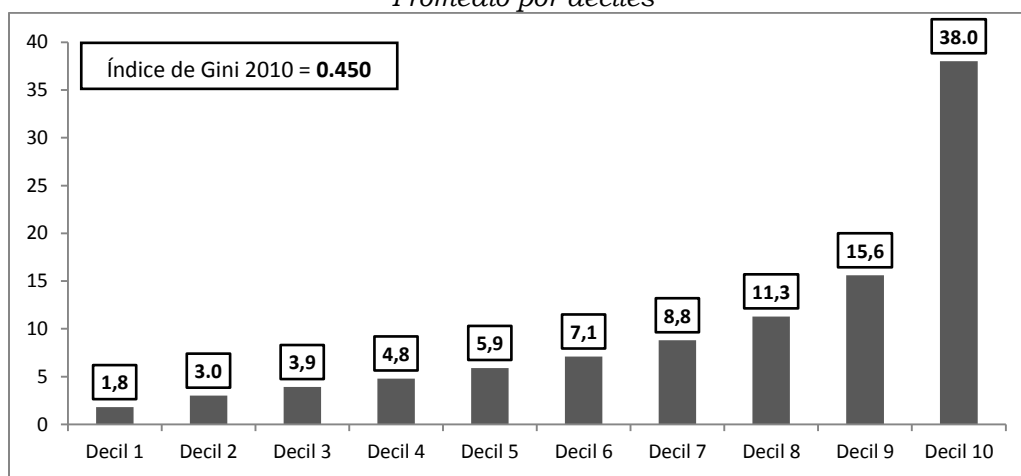
<sup>260</sup> Los datos fueron extraídos de la página: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>, un sitio especializado en difundir la información oficial en cuanto a programas de gasto asignados al sector agropecuario. Es una plataforma tecnológica que organiza los datos publicados por las diferentes dependencias gubernamentales con fines de análisis e investigación, sin alterarlos. Algunas de sus fuentes son los distintos Censos Agrícolas del Inegi.

<sup>261</sup> En el mismo sitio web se da a conocer que en los estados del norte, corresponden \$100,000 per cápita por productor cuya extensión de tierra promedia las 27.6 hectáreas; en el centro y sur, corresponden \$19,000 per cápita por productor cuya extensión promedia 10.8 hectáreas.

que dependen altamente de las transferencias públicas y que concentran sólo el 1.8% del ingreso rural total. En el decil 10, por el contrario, se aglomera el sector de productores con más tierra, tecnología, disponibilidad de agua y mercados de exportación. La diferencia entre un decil y otro es de 36.2 puntos porcentuales. Entre 1989-2010 la participación en el ingreso de los cuatro primeros deciles se mantuvo sin cambios importantes, en tanto que del cinco al nueve tuvieron leves incrementos que explican la ínfima reducción del ingreso del decil diez de 35.4 a 34.6% en el periodo (y que en total promedia el 38%).

Con una distribución así, los fines redistributivos del presupuesto son posibles eliminando los subsidios agrícolas regresivos y focalizando mejor en los primeros deciles. En un escenario de disciplina fiscal, supondría quitar a unos para dar a otros; incluso en un escenario de expansión fiscal los propósitos redistributivos del presupuesto sólo se lograrían bajo ese mecanismo y bajo parámetros de igualdad con un fuerte peso moral.

**Gráfica 29**  
*Distribución del ingreso rural, 1989-2010*  
*Promedio por deciles*



Fuente: Cepal Stat.

Por su parte, los problemas de eficiencia del PEC se constatan en:

- 1) Mantenimiento de subsidios regresivos
- 2) Predominio del sesgo agrícola en el diseño de programas
- 3) Bajo crecimiento del PIBA

El mantenimiento de subsidios regresivos en el PEC es un indicador de las dificultades políticas y la presión de los grupos. Uno de los peligros de la concurrencia mal entendida es que la participación de múltiples agentes privilegia a los grupos de interés manteniendo programas que les resultan



benéficos individualmente. La misma conducta del gobierno al ser tolerante y fomentar el uso clientelar de la política pública es una contradicción entre sus fines constitutivos, las funciones que debe cumplir y los medios de los que se sirve mantener el poder.

La inclusión de nuevos programas o componentes en el PEC sin justificación y la sobrevivencia de los que son regresivos, se explica por las relaciones de poder de los jugadores, incluyendo al Estado, el sector privado y las organizaciones civiles. Se han identificado al menos los casos de Procampo, Apoyos al Ingreso Objetivo, subsidios al disel agrícola, al bombeo de agua y de algunos programas de Alianza para el Campo.

Las estructuras mentales tradicionales que subsisten en los individuos y organizaciones prevalecen por encima de cualquier proceso de cambio, a menos que nazcan instituciones fuertes para diluir los incentivos al oportunismo y a la baja cooperación (papel que no ha cumplido la LDRS). El problema de las estructuras rígidas de aprendizaje es que se convierten en barreras ante cualquier innovación técnica, política o social.

En cuanto al sesgo agrícola de los programas del PEC, la predominancia de programas de fomento productivo agrícola no concuerda con el enfoque territorial del desarrollo rural de la LDRS de 2001 que buscaba diversificar las actividades del medio rural. Una tercera parte del gasto rural lo ejerce la Sagarpa, la cual por su vocación, tiene una orientación agrícola predeterminada.

A manera de corolario, los fines de eficiencia y equidad perseguidos por el PEC se empalman con las funciones generales del presupuesto y con los argumentos de Musgrave, Keynes, Smith y Hirschman sobre las funciones del presupuesto, los multiplicadores de la inversión pública, los deberes del Estado y los eslabonamientos fiscales explorados en la primera sección del Capítulo I.

La necesaria revisión y reorientación de programas del PEC, al mismo tiempo que elimina o reorienta los subsidios inequitativos, debe considerar que, en general, buena parte de las instituciones y programas de orientación social se han articulado a partir del concepto de trabajo subordinado formal y han tenido un sesgo marcadamente urbano en perjuicio de las localidades rurales. Ello es así, entre otras, en las áreas de apoyo nutricional, salud, seguridad social y vivienda. En ese caso, el medio rural queda excluido tácitamente de los

beneficios a excepción del estrato que trabaja en las empresas agrícolas grandes y con vocación comercial.

Inclusive, quienes tienen acceso a los servicios de salud se encuentran ante un sistema segmentado y altamente diferenciado del servicio (que va desde trabajadores del sector público y privado, hasta el Seguro Popular que dispone de recursos reducidos respecto a otros programas, a pesar de estar destinado a los más pobres).<sup>262</sup> Lo mismo sucede con los programas de vivienda que dependen en gran medida de las condiciones de trabajo formal, el nivel de ingreso, la capacidad de negociación y la organización de los trabajadores. En el medio rural, la población se encuentra en desventaja en todos estos aspectos; las condiciones de la vivienda son poco aceptables y sólo se dispone de la ayuda que puedan otorgar programas como el de Piso Firme.<sup>263</sup>

En educación, otro de los renglones prioritarios la calidad de la enseñanza y las instalaciones varía entre zonas. Las de menor desarrollo relativo, entre las que se encuentran las rurales, cuentan con las peores instalaciones, a las que acuden –nunca con frecuencia– profesores poco calificados.<sup>264</sup>

---

<sup>262</sup> Tello, C. (2007). *Sobre la desigualdad*. México: UNAM.

<sup>263</sup> Piso Firme es un programa creado en el año 2000 con el inicio del sexenio de Vicente Fox y tenía por objetivo sustituir los pisos de tierra de los hogares por pisos de concreto, especialmente en recamaras y cocinas.

<sup>264</sup> Tello, C. (2007). *Sobre la desigualdad*. Op.Cit. p. 297.

## IV.2 Equidad en la redistribución del ingreso. El caso del programa Oportunidades

### IV.2.1 Características

Los shocks económicos nacionales e internacionales intensificados con la apertura condujeron a que en México se implementaran programas de protección social mediante las transferencias monetarias dirigidas a los pobres.<sup>265</sup>

Uno de ellos fue el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” que incluyó apoyos en efectivo y en especie en tres áreas: educación, salud y alimentación. Se diseñó posterior a la crisis de 1995 y empezó a operar en 1997 con el nombre de “Progresa”; en ese entonces sólo cubría a las zonas rurales, las mayormente afectadas por la crisis y en una transición presurosa por la inclusión del sector agropecuario en el TLCAN.

Entre 1994 y 1996 el número total (rural y urbano) de personas en pobreza alimentaria -extrema- pasó de 13 a 19 millones. Progresa, aunque implementado inicialmente en el contexto de la crisis fue diseñado como una respuesta de mediano plazo que pudiera producir mejoras duraderas en el bienestar de la población pobre.<sup>266</sup>

En el año 2000 Progresa transitó a Oportunidades ampliando su cobertura a los pobres de las zonas urbanas e incluyendo apoyos a la educación media superior además de la educación básica. En el nuevo nombre del programa influyó el *enfoque de capacidades* ya que su finalidad era, justamente, la de mejorar las capacidades de los pobres en cuanto a salud, educación y nutrición, vistos como medios para ampliar sus oportunidades de desarrollo, pero también influyó la percepción del gobierno para llevar a cabo una política social de subsidios focalizados en el momento en que las condiciones de desigualdad y pobreza así lo exigían.<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> Anterior a Oportunidades, funcionó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que tenía un campo de acción más completo: 1) Solidaridad social: salud, alimentación, educación y vivienda; 2) Solidaridad Productiva: actividades agropecuarias, agroindustriales y piscícolas; 3) Solidaridad para el desarrollo regional: obras de infraestructura de impacto regional.

<sup>266</sup> Así, Oportunidades antes de la entrada en vigor de la LDRS de 2001, del PEC de 2003 y de la Ley de Desarrollo Social de 2003 quedó integrado en la política de desarrollo social contenida en el PND del sexenio 2000-2006, que establecía: 1) mejorar los niveles de educación y bienestar; 2) acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; 3) impulsar la educación para el desarrollo de capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; 4) fortalecer la cohesión y el capital social; 5) desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; 6) ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

<sup>267</sup> Las Reglas de Operación del programa no mencionan nada respecto a la adopción del nombre “Oportunidades”. Antes de ese año se denominaba Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa); sin embargo por las condiciones sociales consecuencia de la crisis de 1995 que resultaron en incrementos de la pobreza, es posible que el nuevo nombre dado al programa tuviera una proyección más

Los tres tipos de apoyo de Oportunidades fueron un esfuerzo por concentrar en un solo programa los funcionamientos básicos a partir de los cuales una persona puede desarrollarse normalmente pero que representaban carencias severas en el grupo de pobres:

- 1) *Educativo*: becas escolares y apoyos para útiles escolares desde tercero de primaria hasta tercero de preparatoria, y desde primero de primaria en zonas rurales, condicionados a la asistencia a la escuela.
- 2) *Salud*: i) Paquete Básico Garantizado de Salud a todos los miembros del hogar; ii) educación en higiene, nutrición y salud.
- 3) *Alimentario*: i) Transferencias monetarias: alimentación, Vivir Mejor, y adultos mayores; ii) suplementos alimenticios a niños y mujeres embarazadas o en lactancia.<sup>268</sup>

Una primera característica de Oportunidades es su funcionamiento como una *transferencia condicionada*: el apoyo se otorga previo compromiso de las familias de invertir el recurso en cada rubro de los tres componentes. De esa manera, se hace partícipes a los beneficiarios en la operación y éxito del programa; en términos de eficiencia pública, se presenta una primera ventaja relacionada con la certeza del uso del subsidio por las familias beneficiarias en los temas determinados por el gobierno.<sup>269</sup> Bajo la concepción de Sen, esta característica es congruente con hacer a un sujeto más activo de su propio desarrollo involucrándolo directamente con la satisfacción de sus carencias, a la par que disfruta de un apoyo gubernamental.

Un segundo rasgo, es que se diseñó como un programa *focalizado* reemplazando a los subsidios alimentarios generalizados -previos a los noventa- por las transferencias monetarias directas. La focalización del programa respondió al criterio de eficiencia presupuestaria para cubrir a la población en pobreza y pobreza extrema de manera discriminatoria respecto a la que no se

---

amplia al incorporar además de los pobres rurales, a los urbanos. La influencia del enfoque de capacidades de Sen, manifiesto en diversos trabajos del Banco Mundial y la OCDE, también contribuyeron en su nueva denominación, ya que la palabra 'oportunidades' además de significar, "conveniencia de tiempo y lugar" para realizar una acción, en la visión de Sen, es sinónimo de libertad. La población pobre que cuenta con determinados bienes que le permiten realizar satisfactoriamente su vida, cuenta con mayores libertades humanas.

<sup>268</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2013). *Informe de evaluación específica de desempeño 2012-2013*. México.

<sup>269</sup> Los beneficiarios están obligados a presentar los comprobantes respectivos.

encontraba en esa condición, y de forma particular, a la perteneciente a las zonas rurales.<sup>270</sup>

La prevalencia de la pobreza en las zonas rurales en el contexto del surgimiento del programa era mucho mayor en relación a la urbana: en 1997, año de inicio del programa, 6 de cada 10 personas habitando en localidades rurales era pobre, mientras que en las urbanas, lo eran 2 de cada 10; a su vez, dentro de las comunidades rurales se priorizaron las de alta y muy alta marginación.

La pobreza extrema es, aunque no de forma exclusiva, un fenómeno rural: sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, pero cerca del cincuenta por ciento del total de la población en pobreza extrema habita en esa área. La incidencia aumenta al pasar de las zonas semiurbanas a las rurales dispersas y se incrementa también al pasar de la zona norte a la zona sur del país; los habitantes pobres de las zonas urbanas cuentan con servicios -aunque con acceso limitado- que no están al alcance de aquellos que habitan en las zonas rurales.<sup>271</sup>

**Cuadro 39**  
*Pobreza moderada y extrema por tipo de localidad, 2012*  
Porcentajes

Localidad	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Urbano	63.6	33.9
Rural	19.8	45.2
Semiurbano	16.7	20.9
Total	100	100

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval.

Una tercera característica del programa Oportunidades es que aunque respondió primariamente a los efectos de la crisis de 1995, se pensó como una *estrategia de largo plazo* para enfrentar a la pobreza. Esto quedó registrado en su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) donde, al mismo tiempo que Oportunidades cubría una obligación institucional del gobierno para con los pobres y fortalecía el impacto redistributivo del presupuesto, se impuso como propósito contribuir a la ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, un fenómeno de profundas raíces y de larga y pausada solución.

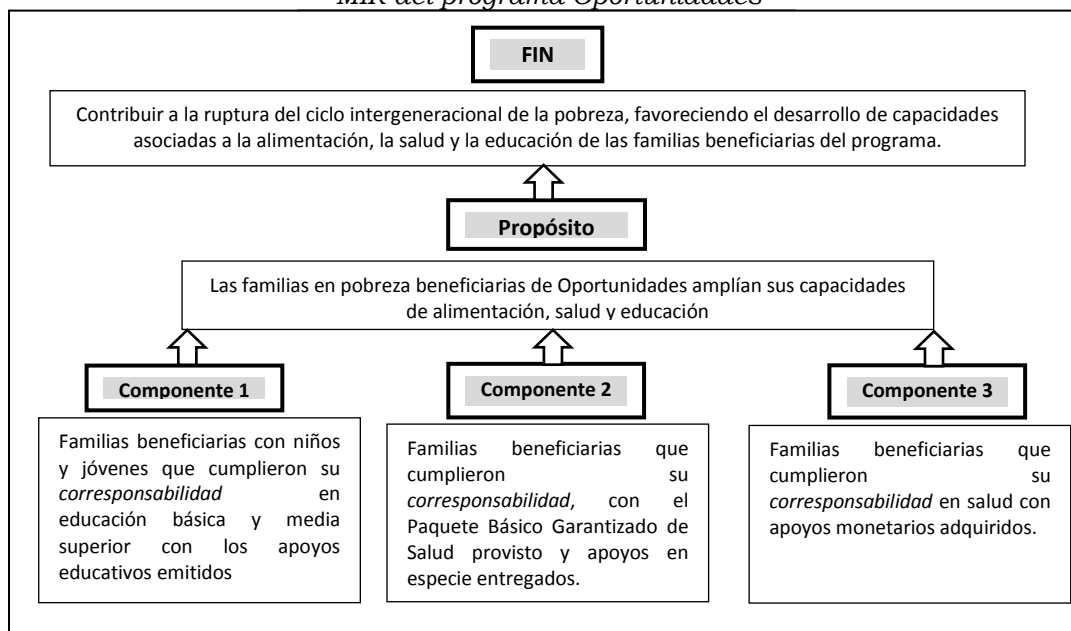
---

<sup>270</sup> La *eficiencia* del programa Oportunidades podría invocarse al tomar en cuenta que siguió los criterios de focalización de la política social que se introdujeron después de la crisis de 1982 y que priorizaron el ahorro y la disciplina fiscal. En ese sentido, el programa se acopló a la instauración del uso óptimo de los recursos públicos al quedar delimitado para un segmento particular de la población: los pobres. Otro sentido de la eficiencia estaría relacionado con su capacidad para llegar a los más pobres de entre los pobres.

<sup>271</sup> Banco Mundial. (2005). *Generación de ingresos y protección social para los pobres*.

La reproducción de la pobreza es un cúmulo de privaciones (contrario al planteamiento de Sen sobre el desarrollo de capacidades) que crea otras privaciones en un ciclo repetitivo e incesante. Se buscaba incidir, de manera favorable, en las situaciones donde el poco uso de los servicios de salud y el desconocimiento de prácticas de buena salud causaban malnutrición y alta morbilidad, y donde la pobreza ocasionaba que los niños, desde una edad temprana, contribuyeran al ingreso familiar, lo que imposibilitaba su asistencia a la escuela, o que hacía que, cuando asistieran, tuvieran un menor nivel de aprovechamiento por diferencias de salud o alimentación. Ese círculo vicioso se buscaba interrumpir y Oportunidades entró como política de apoyo alimenticio, de salud y de educación básica, dentro de acciones más amplias de combate a la pobreza (Figura 6).

**Figura 6**  
*MIR del programa Oportunidades*



Fuente: Matriz de Indicadores para Resultados 2013, Programa Oportunidades, Sedesol.

Expresamente, el programa se fijó por objetivo:

*“Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida”* <sup>272</sup>

<sup>272</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). (2002). *Decreto de creación de Oportunidades*. México.

Al respecto, Sen comenta que la eficacia instrumental de algunos tipos de libertad para fomentar otros tipos de libertad (alimentación, salud y educación, por ejemplo) es un poderoso complemento de la importancia intrínseca de la libertad humana. Las oportunidades sociales para recibir educación y asistencia sanitaria, que exigen la intervención del Estado, complementan las oportunidades individuales para participar en la economía y en la política, y contribuyen a fomentar las propias iniciativas en la superación de las respectivas privaciones.<sup>273</sup>

La pobreza rural es privación y exclusión social si por la carencia de satisfactores para reforzar sus libertades, la población está imposibilitada de participar en su propio entorno, alimentándose, educándose y cuidando de su salud satisfactoriamente. La conexión entre los *funcionamientos* más básicos como la alimentación, la salud y la educación con los más complejos como la motivación, el autorespeto y la autoconfianza forman el todo de las condiciones para el desarrollo de las capacidades de los individuos. La pobreza rural no es un indicador contable únicamente; las carencias materiales son consecuencia de una participación social incapaz de asegurar el sustento mínimo. Bajo la visión de las causas relacionales que explican la pobreza como una situación de exclusión social que abarca más que sólo carencias materiales o monetarias, la política presupuestaria no termina su función redistributiva con sólo aumentar el gasto.<sup>274</sup>

Por ello, una reducción significativa de la pobreza rural debe integrar gasto social y otros instrumentos de naturaleza productiva. Es el caso del crédito a tasas bajas, el extensionismo agropecuario, la infraestructura de riego y de transporte; acompañados de una buena coordinación gubernamental en la ejecución de cada uno de los programas. Esa lógica se ha tratado de seguir poniendo en operación, a la par de oportunidades, toda la batería de programas contenidos en la Cruzada contra el Hambre que en total suman 66; lo mismo aplica para la transformación de Oportunidades en el nuevo “*Prospera*” en el actual sexenio 2012-2018 y del cual uno de los cambios será la implementación de becas para estudios universitarios o técnicos superiores (Oportunidades solo

---

<sup>273</sup> Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. Op.Cit.

<sup>274</sup> Bajo el enfoque de las capacidades propuesto por Amartia Sen, la pobreza es una situación de exclusión social, que deriva en carencias materiales: “*La pobreza, puede ser vista, entonces, como resultado del estatus que se tiene en el ámbito de ciertas relaciones (beings) o de una participación en las actividades (doings) propias de las relaciones familiares, empresariales, o con el Estado, el vecindario, la parroquia, etcétera, que son incapaces, cada una y en conjunto, de proveer las condiciones para vivir adecuadamente*”

Iguíñiz, J. (2014). Inclusión/exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano. En F. Tubino, C. Romero, & E. González, *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia y poder*. Op.Cit.

cubría hasta el nivel medio superior), así como la posibilidad de los beneficiarios para acceder a programas productivos y de crédito, además de las transferencias en efectivo y especie previamente instrumentadas.<sup>275</sup>

Con esas acciones se espera que el programa aumente su influencia en la reducción de la pobreza. En cuanto a la posibilidad de acceder a programas productivos seguramente se allanará el camino de la tramitología lo que no necesariamente se traducirá en proyectos productivos exitosos.<sup>276</sup>

#### IV.2.2 *Presupuesto y cobertura*

Oportunidades tiene tres características en relación al presupuesto público. La primera, es que formó parte de una política de desarrollo social de largo plazo que afirmó la función redistributiva del gasto a través de la entrega de una transferencia en efectivo a la población pobre. La segunda es que surgió como un apoyo focalizado en un contexto de ajuste fiscal cuyo rasgo fue la racionalización y adecuación de la oferta de fondos públicos a las necesidades más apremiantes. La focalización no sólo exigía cubrir prioridades a nivel de la inversión global del gobierno (infraestructura, producción, bienestar social), sino al interior de los nuevos programas sociales, lo que implicaba una selección de la población objetivo por grado y severidad de pobreza.<sup>277</sup> Los

---

<sup>275</sup> Los 6 temas del nuevo Prospera:

1. *Educación.* Los jóvenes de PROSPERA podrán beneficiarse con becas para estudios universitarios o técnicos superiores. Además, recibirán un estímulo especial, de 4 mil 890 pesos, para inscribirse a la universidad.
2. *Salud.* Las familias de PROSPERA tendrán facilidades adicionales para afiliarse al Seguro Popular o al Seguro Médico Siglo XXI, y el Paquete Básico Garantizado de Salud crece al doble. De 13 servicios médicos básicos —o intervenciones—, ahora cubrirá 27.
3. *Nutrición.* Con PROSPERA, Las mujeres embarazadas o en lactancia, y los niños de 6 meses a 5 años, recibirán nuevos suplementos alimenticios.
4. *Inclusión Financiera.* A través de la Banca de Desarrollo, se facilitará el acceso de más de 6 millones de mujeres beneficiarias, a diversos servicios financieros, como préstamos con tasas promedio de 10% anuales, seguro de vida, cuentas de ahorro, entre otros.
5. *Inserción Laboral.* Cuando los jóvenes de PROSPERA busquen un trabajo, tendrán prioridad en el Servicio Nacional de Empleo y en el Programa Bécate, que les brinda capacitación laboral.
6. *Salidas Productivas.* Los beneficiarios de PROSPERA, contarán con apoyo para tener una fuente de ingresos, que les permita salir de la pobreza, a partir de su propio trabajo y esfuerzo. Para ello, las familias de PROSPERA tendrán acceso prioritario a 15 programas productivos.

Obtenido de <http://www.presidencia.gob.mx>

<sup>276</sup> Dentro del PEC operan programas con orientación productiva que apoyan a grupos de jóvenes, familias y mujeres para la puesta en marcha de proyectos productivos; las evaluaciones han detectado que algunos de ellos no sobreviven en los primeros dos o tres años.

<sup>277</sup> En el análisis del replanteamiento de la política social después de la crisis de 1982, en la literatura se encuentran dos visiones. La primera, que sostiene que los cambios eran necesarios en una época de redimensionamiento del Estado y, por tanto, de la política de gasto que condujo a la focalización de los programas; la política social continuaría su labor de integrarse a la política de desarrollo general, sólo que en un entorno distinto. La segunda, que sostiene que la política social sirvió para disminuir las tensiones sociales que surgían con las medidas de ajuste y la implantación de un modelo neoliberal extremo; en ese caso, el gasto destinado a lo social se convirtió en paliativo de los efectos de las reformas económicas.



programas deberían ser diseñados con el fin de atender un determinado problema o una necesidad específica.<sup>278</sup> La tercera es que Oportunidades es uno de los programas a los que se han asignado mayores cantidades de recursos en el presupuesto federal; en el caso rural le corresponde un 17.2% del total del presupuesto del PEC el mayor de todos los programas de transferencias directas (incluso tres veces mayor que el de Procampo que alcanza un 5.7% del total del PEC).

La estrategia de desarrollo social en el contexto de la disciplina fiscal a partir de los ochenta supuso concretar visiones congruentes con criterios de racionalidad económica al mismo tiempo que de largo plazo. Dicha redefinición significó reconstruir la capacidad del gasto social para hacer de él un instrumento de bienestar social, eliminando su carácter residual y promoviendo mecanismos de vigilancia social y control estatal que aseguraran su transparencia; además, la determinación de prioridades sociales y sectoriales y la identificación más precisa de la población objetivo de la política.<sup>279</sup>

La focalización del programa se acopló a la disciplina presupuestaria. Aun bajo ese esquema el gasto ejercido creció rápidamente a partir de su primer año de operación en 1997, y en particular del año 2000 cuando el programa transitó de Progres a Oportunidades (Grafica 30).

Inicialmente, Progres a nació exclusivamente para los pobres rurales; después del año 2000 su cobertura integró a las familias urbanas lo que explica, además de los nuevos componentes introducidos, el aumento del presupuesto a partir de entonces. Pero a pesar de la incorporación de las familias urbanas al programa la mayor parte del gasto se orientó a cubrir preminentemente a las zonas rurales atrayendo éstas un 81% del gasto total.<sup>280</sup>

---

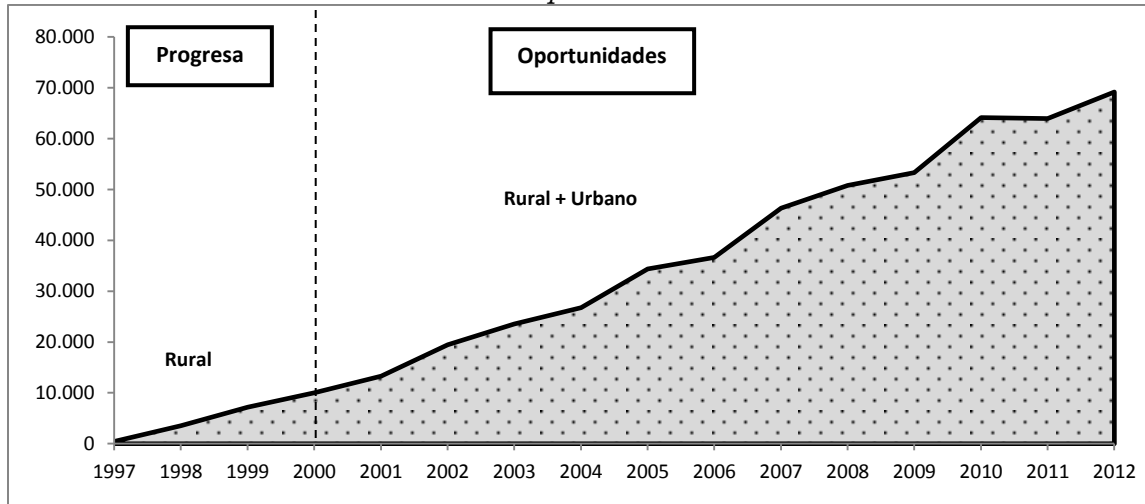
<sup>278</sup> Gordon, S. (1998). Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social. En V. autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa* (págs. 247-261). México: Plaza y Valdés.

<sup>279</sup> Cordera, R. (1998). Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social. *Ibid.* (págs. 45-60).

<sup>280</sup> Tras la focalización, hay métodos matemáticos y econométricos rigurosos. Algunos de los utilizados para la elección de la población objetivo del programa son: 1) análisis discriminante; 2) Logit; y 3) Multinivel. En un estudio se encontró que el primero tiene menores errores de inclusión de la población objetivo porque es el que menos sesgos y fugas presenta, garantizando que la población incluida al programa sea lo más congruente posible con la objetivo. Orozco, M., & Hubert, C. (2005). *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Banco Mundial.

**Gráfica 30**

*Presupuesto total ejercido en Oportunidades, 1997-2012 (apoyo monetario y en especie)  
Millones de pesos constantes*



Fuente: elaborado en base a Coneval. Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.  
Ficha de Monitoreo 2012-2013.

Ese 81% del gasto con cobertura rural tiene la siguiente composición dentro de las vertientes del PEC: en la Vertiente Educativa participa con el 45.4%; de la Social, con el 84.8% y de la de Salud, con el 30.8%. Por gran programa dentro de cada vertiente, Oportunidades tiene una mayor participación en el “Programa de Derecho a la Alimentación” (71.7%) a cargo de la Sedesol.<sup>281</sup>

La cobertura del programa por estado en lo concerniente al *apoyo monetario* por familia (subsidio neto sin apoyos en especie y sin diferenciar entre los tres componentes) da una primera señal de la progresividad del programa. El 52% del total se concentra en seis estados del sur y centro reconocidos por la gravedad de su pobreza: 1) Veracruz; 2) Chiapas; 3) Puebla; 4) Estado de México; 5) Oaxaca; 6) Guerrero. En el 48% restante están algunos estados del centro con grados de marginación moderada y todos los estados del norte que tienen menor pobreza y un sector agrícola de orientación comercial mayoritariamente (Cuadro 40).

<sup>281</sup> Anterior al sexenio 2012-2018, el componente *alimentario* de Oportunidades quedaba dentro del Programa de Atención a la Pobreza Rural; actualmente, se encuentra dentro de la Vertiente Social del PEC denominado “Programa de Derecho a la Alimentación”.

**Cuadro 40**

*Apoyo monetario para las familias beneficiarias de Oportunidades por Estado, 2012*  
*Millones de pesos constantes*

	Nacional	55.473.373.421	100
<b>1</b>	<b>Veracruz</b>	<b>6.076.315.613</b>	<b>52%</b>
<b>2</b>	<b>Chiapas</b>	<b>5.991.030.944</b>	
<b>3</b>	<b>Puebla</b>	<b>4.629.357.044</b>	
<b>4</b>	<b>México</b>	<b>4.336.333.436</b>	
<b>5</b>	<b>Oaxaca</b>	<b>4.088.835.786</b>	
<b>6</b>	<b>Guerrero</b>	<b>3.911.854.653</b>	
7	Michoacán	2.678.177.557	<b>48%</b>
8	Guanajuato	2.529.815.200	
9	Hidalgo	2.112.843.725	
10	San Luis Potosí	2.027.040.143	
11	Jalisco	1.796.216.487	
12	Tabasco	1.703.526.771	
13	Yucatán	1.376.603.448	
14	Sinaloa	1.370.432.407	
15	Tamaulipas	1.003.513.992	
16	Zacatecas	940.460.609	
17	Durango	880.609.056	
18	Sonora	838.498.556	
19	Morelos	818.482.398	
20	Chihuahua	800.888.360	
21	Querétaro	756.387.175	
22	Tlaxcala	741.838.272	
23	Nuevo León	603.790.784	
24	Quintana Roo	596.152.096	
25	Campeche	593.483.690	
26	Coahuila	553.501.957	
27	Nayarit	445.429.799	
28	Aguascalientes	352.211.654	
29	Baja California	336.283.376	
30	Distrito Federal	220.827.129	
31	Colima	198.555.230	
32	Baja California Sur	164.076.075	

Fuente: elaborado en base a Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval.

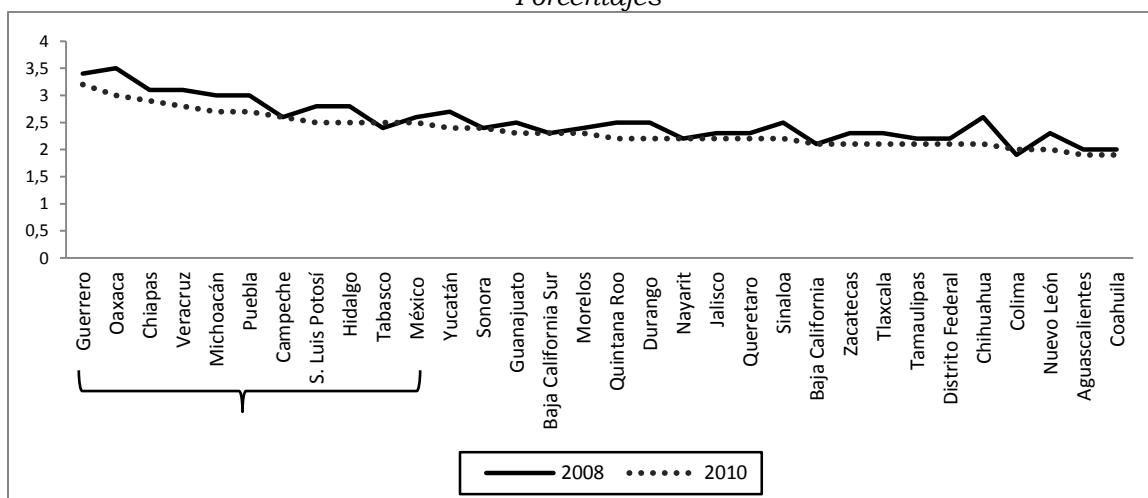
La focalización geográfica responde satisfactoriamente al grado de rezago social y al índice de marginación por entidad federativa.<sup>282</sup> Ello resulta más claro al tomar en consideración las carencias sociales de la población que habita en los estados del sur donde Oportunidades concentra más del cincuenta por ciento de su apoyo monetario (Gráfica 31).<sup>283</sup>

<sup>282</sup> El índice de marginación es una medida que da cuenta de las carencias que padece la población. Sus dimensiones son: Educación (analfabetismo, población sin primaria completa); Vivienda (sin drenaje, sin electricidad, sin agua entubada, con piso de tierra y con algún nivel de hacinamiento); Distribución de la Población (localidades menores a los 5,000 habitantes); Ingresos Monetarios (población ocupada que percibe hasta 2 ingresos monetarios). Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). *Índice de Marginación Social por entidad federativa y municipio*. México.

<sup>283</sup> Recordemos que con la medición multidimensional de la pobreza, las carencias sociales se definen en el espacio de los derechos sociales: una persona tiene derecho a los servicios de salud, educación, vivienda, etc. Si estos derechos no se ejercen o no se tiene acceso a ellos se constituye una carencia social. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Op.Cit.

**Gráfica 31**

Promedio de carencias sociales de la población en pobreza por estado, 2008-2010  
Porcentajes



Fuente: elaborado en base a Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval.

La cobertura de Oportunidades se interpreta con apoyo de su MIR: se busca interrumpir el ciclo que reproduce la pobreza desde hace decenios en base a un programa que combina las transferencias monetarias condicionadas y la formación de capacidades nutritivas, educativas y de salud en los receptores. En un escenario de industrialización urbana con una fuerte tendencia a la localización,<sup>284</sup> y paralelo a la imposición del enfoque de mercado en su versión extrema<sup>285</sup> la instrumentación de Oportunidades como parte de un objetivo de largo plazo tiene impactos positivos sobre la población con mayores carencias. Así, lo demuestran algunas evaluaciones que se citarán más adelante (aunque no hay evidencia de que se ha interrumpido eficazmente el círculo de reproducción de la pobreza).

Por componente del programa, el presupuesto ejercido en *alimentación, educación y salud*, sigue mostrando condensación en los seis estados

<sup>284</sup> La localización se refiere a la concentración de la industria o las empresas en una misma zona geográfica en función de las ventajas en transporte, servicios, seguridad, capital humano, capital financiero, demanda potencial de bienes de consumo, etc.

<sup>285</sup> Como mencionan Tello e Ibarra, la “*revolución de los ricos*” vista como el proceso de imposición del pensamiento neoliberal más extremo y recalitrante, no ha sido progresista, sino en muchos e importantes sentidos ha significado un retroceso social.

“*Tal revolución dio lugar a cambios institucionales entre los que destacaron la privatización, la cancelación de regulaciones que restringían el comportamiento de diferentes actividades productivas y financieras privadas. Destacan también los cambios regresivos aplicados a las relaciones laborales y a los sistemas y programas de bienestar social. Otro cambio fundamental fue la autonomía concedida en algunos países en los bancos centrales y las restricciones impuestas a las finanzas públicas.*”

Tello, C., & Ibarra, J. (2012). *La revolución de los ricos*. México: Facultad de Economía UNAM.

mencionados, variando de posición por componente pero manteniéndose en los primeros lugares de gasto asignado (Cuadro 41).

#### Cuadro 41

Presupuesto ejercido en los tres componentes de Oportunidades por estado, 2012

Millones de pesos constantes

Sedesol (Alimentación)			Educación (Becas y Útiles)			Salud		
	NACIONAL	32.411.312.400		NACIONAL	23.062.061.021		NACIONAL	5.314.414.228
1	Veracruz	3.646.061.301	1	Chiapas	2.634.022.853	1	Veracruz	611.236.959
2	Chiapas	3.357.008.090	2	Veracruz	2.430.254.312	2	Chiapas	534.855.288
3	Puebla	2.733.774.948	3	Puebla	1.895.582.096	3	Puebla	429.382.623
4	México	2.560.519.952	4	México	1.775.813.484	4	México	413.587.064
5	Oaxaca	2.445.006.772	5	Guerrero	1.690.896.112	5	Oaxaca	396.409.942
6	Guerrero	2.220.958.540	6	Oaxaca	1.643.829.014	6	Guerrero	348.538.124
7	Michoacán	1.567.548.226	7	Guanajuato	1.119.472.241	7	Guanajuato	266.207.725
8	Guanajuato	1.410.342.960	8	Michoacán	1.110.629.331	8	Michoacán	246.426.045
9	Hidalgo	1.229.038.490	9	San Luis Potosí	883.982.557	9	Hidalgo	199.222.811
10	San Luis Potosí	1.143.057.587	10	Hidalgo	883.805.236	10	San Luis potosí	189.702.552
11	Jalisco	1.008.966.262	11	Jalisco	787.250.225	11	Tabasco	146.149.437
12	Tabasco	944.162.163	12	Tabasco	759.364.607	12	Jalisco	145.204.169
13	Yucatán	853.283.615	13	Sinaloa	567.742.538	13	Yucatán	135.890.969
14	Sinaloa	802.689.868	14	Yucatán	523.319.832	14	Sinaloa	134.090.176
15	Tamaulipas	654.562.148	15	Zacatecas	393.170.246	15	Tamaulipas	130.057.450
16	Zacatecas	547.290.363	16	Durango	353.670.119	16	Durango	98.851.313
17	Durango	526.938.938	17	Tamaulipas	348.951.844	17	Chihuahua	88.171.361
18	Sonora	503.184.991	18	Sonora	335.313.565	18	Zacatecas	86.649.173
19	Chihuahua	497.924.270	19	Querétaro	333.231.973	19	Sonora	81.479.965
20	Morelos	488.261.023	20	Morelos	330.221.375	20	Morelos	71.397.565
21	Tlaxcala	432.710.359	21	Tlaxcala	309.127.914	21	Querétaro	70.844.601
22	Querétaro	423.155.202	22	Chihuahua	302.964.090	22	Tlaxcala	68.585.026
23	Nuevo León	371.011.024	23	Quintana Roo	256.328.729	23	Coahuila	65.923.242
24	Coahuila	352.277.583	24	Campeche	241.688.201	24	Campeche	62.710.278
25	Campeche	351.795.488	25	Nuevo León	232.779.760	25	Nuevo león	58.891.638
26	Quintana Roo	339.823.367	26	Coahuila	201.224.374	26	Quintana roo	49.280.224
27	Nayarit	247.736.421	27	Nayarit	197.693.378	27	Baja california	42.458.547
28	Baja California	202.922.742	28	Aguascalientes	165.606.029	28	Nayarit	38.112.988
29	Aguascalientes	186.605.624	29	Baja California	133.360.634	29	Distrito federal	34.519.796
30	Distrito Federal	130.883.099	30	Distrito Federal	89.944.030	30	Aguascalientes	26.422.914
31	Colima	127.731.004	31	Colima	70.824.226	31	Colima	23.468.661
32	Baja California	104.079.980	32	Baja California Sur	59.996.095	32	Baja California sur	19.685.602

Fuente: elaborado en base a Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval.

La focalización de Oportunidades por hogar cubre al 70% de los hogares que pertenecen a los dos quintiles más bajos y en esa lógica, muestra una focalización de tipo progresivo que en el corto plazo beneficia a la población más pobre. Con esa visión, y en un debate más amplio sobre los perjuicios de la injerencia del Estado en temas sociales, el programa no generaría incentivos negativos al empleo –o positivos a la ociosidad- en una población con escasez pero que incluida en el apoyo tendría la posibilidad de acrecentar su formación escolar y mejorar su estado nutricional, para posteriormente ingresar al

mercado laboral con mayores capacidades individuales. El Estado otorga el apoyo en un contexto no de ociosidad, sino de pobreza y de una permanente búsqueda de alternativas para salir de ella.<sup>286</sup> 61% de las familias cubiertas se ubican en zonas rurales, 18.8% en zonas semiurbanas y el 20.2% en zonas urbanas (20% del total de localidades beneficiadas son indígenas).

Por ejemplo, la formación de capital humano en lo referente a la educación, como sugiere la teoría del capital humano es una inversión con remuneración en el largo plazo; los gastos presentes en la formación del individuo sólo se reflejarán en beneficios futuros (incremento de la productividad y mejores ingresos). Aunque los microfundamentos que usa para definir la elección del individuo entre invertir o no en educación no son aplicables para la población pobre, en primer lugar porque no existe un “*individuo racional*” tomando decisiones en un ambiente plenamente predecible y con los recursos disponibles para elegir libremente; y en segundo, porque el factor pobreza presiona la elección final; Becker atina en el hecho de ubicar a la educación como una inversión de largo plazo. La política social y en este caso Oportunidades solventan ese vacío entre la libre elección de estudiar o no -que teóricamente existe- y la presión externa que ejerce la pobreza para perpetuar la falta de formación educativa por la escases de dinero.

La operación de Oportunidades como una transferencia condicionada requiere que la cobertura considere la disponibilidad de centros de salud, clínicas, hospitales, escuelas primarias, secundarias y preparatorias a fin de que las familias hagan efectivo el uso del apoyo como exigen los tres componentes incluidos y de los que se hacen corresponsables: alimentario, de salud y educativo.

Los datos del Censo de Población y Vivienda más reciente (2010) contienen datos al respecto. El nivel de desagregación sólo llega hasta las localidades menores a 5,000 habitantes ubicadas en el umbral de lo *urbano bajo* lo que es una limitante para apreciar y contextualizar la operación de

---

<sup>286</sup> La crítica a la intervención del Estado en programas sociales es ampliamente expuesta por autores como Milton Friedman. En su libro “*Libertad de Elegir*” haciendo una reseña del desplazamiento de la libertad individual como principio filosófico y práctico, y la intromisión del Estado en la protección social en la primera mitad del siglo XX menciona:

“El énfasis en la responsabilidad del individuo sobre su propia suerte fue reemplazado por el énfasis en el individuo como un peón dominado por fuerzas más allá de su control. El punto de vista de que el papel del Estado consiste en servir de árbitro para impedir que los individuos luchen entre sí, fue reemplazado por la concepción del Estado como padre que tiene el deber de obligar a algunos a ayudar a otros (...) Cada vez más, el Estado se ha entregado a la tarea de quitar a algunos para dar a otros, en nombre de la seguridad y de la igualdad.”

Friedman, M.(1980). *Libertad de elegir*. Madrid: Grijalbo.

Oportunidades en lo referente a la disponibilidad de servicios médicos y educativos a nivel exclusivamente rural (localidades menores a 2,500 habitantes). Sin embargo, la información disponible no deja de ser útil, en primer lugar porque las localidades de hasta 5,000 habitantes tienen características similares a las rurales en lo relativo a su dispersión geográfica y demográfica, predominancia de actividades agrícolas, carencia de servicios y pobreza (incluso esos rasgos se extienden a las de hasta 15.000 habitantes). En segundo, porque el programa Oportunidades incluye dentro de su cobertura a esas localidades y otras de mucho mayor densidad poblacional.

En el Cuadro 42 se presentan los datos de la disponibilidad de servicios o agentes de salud en las localidades menores a 5,000 habitantes por estado. Es de notar que la mayor parte de ellas cuenta con Clínica o Centro de Salud, siendo éstos establecimientos donde se concentra la mayor demanda del servicio por la población de las localidades pequeñas. El porcentaje de localidades que carece de estos servicios es muy elevado en muchos de los casos. También es de notar que la presencia de parteras, comadronas y curanderas (os) es mayor en las localidades de los estados más rezagados, servicios no útiles para la operación del componente de salud de Oportunidades, pero cuyo arraigo cultural es de las principales opciones con que cuentan las localidades dispersas ante la ausencia de infraestructura de salud proveniente del gobierno o de los particulares.

En general puede apreciarse que la disponibilidad de clínicas y centros de salud no es gran obstáculo para la operación del programa y en el caso de que alguna localidad beneficiada no cuente con esos servicios, las familias se ven obligadas a trasladarse a las más cercanas para cumplir con su agenda de consultas médicas que les exigen, y obtener de los paquetes nutricionales que se les otorgan. El problema de fondo tendría que ver con la calidad de los servicios médicos prestados y la suficiencia de medicamentos para casos de gravedad y emergencias. Las evaluaciones sugieren que se han logrado mejorías en el estado nutritivo de los niños de las familias incluidas en el programa y la reducción en la prevalencia de enfermedades crónicas, pero localizan importantes deficiencias en la atención brindada, las capacidades médicas, la disponibilidad de equipo, espacio y medicamentos.

### Cuadro 42

Localidades menores a 5,000 habitantes con y sin servicios de salud  
Porcentajes

Entidad	Servicios y agentes de salud				Sin clínica ni consultorio médico
	Con clínica o centro de salud	Con consultorio médico particular	Con partera o Comadrona	Con Curandera(o)	
Estados Unidos Mexicanos	56,7	12,1	30,5	22,7	40,5
Aguascalientes	51,2	11,1	3,7	7,8	45,9
Baja California	33,3	14,3	6,0	9,5	58,7
Baja California Sur	62,5	21,2	8,7	7,7	23,1
Campeche	95,2	6,8	60,6	25,3	4,4
Coahuila	66,1	6,3	7,2	10,7	32,0
Colima	88,9	13,3	13,3	8,9	11,1
Chiapas	58,3	6,3	76,7	35,4	40,7
Chihuahua	48,7	12,0	12,4	10,0	48,5
Distrito Federal	19,2	23,1	7,7	26,9	69,2
Durango	50,6	12,7	13,2	12,0	45,6
Guanajuato	26,5	10,5	6,4	10,8	68,8
Guerrero	65,3	13,9	50,5	36,2	32,5
Hidalgo	59,5	12,4	25,8	22,4	37,8
Jalisco	72,4	16,9	8,0	9,7	26,0
México	43,5	15,5	14,2	18,2	52,0
Michoacán	46,6	18,9	14,1	15,1	48,6
Morelos	48,5	17,4	18,7	19,7	46,8
Nayarit	66,8	12,9	20,2	19,7	31,0
Nuevo León	55,9	10,4	6,8	4,2	40,7
Oaxaca	81,6	12,6	43,1	37,9	16,7
Puebla	75,6	16,2	39,5	29,9	22,9
Querétaro	49,6	12,4	12,2	16,1	46,2
Quintana Roo	76,7	9,7	54,0	27,3	21,0
San Luis Potosí	58,3	5,8	30,8	27,4	40,5
Sinaloa	33,7	13,6	9,1	8,4	60,7
Sonora	70,7	9,0	8,8	13,5	27,7
Tabasco	76,2	9,5	55,1	28,6	22,4
Tamaulipas	41,7	7,7	12,4	11,3	56,8
Tlaxcala	72,0	33,0	17,2	29,5	19,5
Veracruz	44,4	9,0	39,0	25,2	53,2
Yucatán	68,1	14,9	43,9	27,9	30,0
Zacatecas	68,5	12,8	9,4	10,5	29,7

Fuente: elaborado en base al Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi.

En el Cuadro 43 se presentan los datos de la disponibilidad escuelas en las localidades menores a 5,000 habitantes igualmente por estado. El porcentaje de ellas sin escuelas es mucho menor que el correspondiente a “sin clínica o consultorio médico” del cuadro anterior lo que sugeriría una fuerte inversión pública en la dotación de escuelas.

Casi todas las localidades cuentan con preescolar y primaria completa; pero el porcentaje disminuye para educación secundaria y, mucho más para preparatoria, servicios predominantemente localizados en territorio urbano.



**Cuadro 43**  
*Localidades menores a 5,000 habitantes con y sin escuelas*  
**Porcentajes**

Entidad	Escuelas					Sin escuelas
	Con preescolar	Con primaria incompleta	Con primaria completa	Con secundaria o telesecundaria	Con preparatoria o bachillerato	
Estados Unidos Mexicanos	93,3	1,5	92,3	57,9	13,8	3,8
Aguascalientes	88,1	0,4	87,7	66,8	12,3	9,0
Baja California	69,4	1,2	69,4	32,5	10,3	25,4
Baja California Sur	79,8	1,9	76,0	46,2	13,5	13,5
Campeche	97,6	2,0	95,2	65,9	12,0	0,8
Coahuila	94,4	0,3	95,6	40,1	13,5	2,5
Colima	95,6	3,3	96,7	66,7	26,7	0,0
Chiapas	94,7	1,8	95,7	55,0	14,1	1,5
Chihuahua	92,1	0,6	86,3	58,8	20,7	2,1
Distrito Federal	19,2	0,0	23,1	23,1	0,0	73,1
Durango	95,9	0,5	97,7	76,6	11,3	0,7
Guanajuato	93,5	1,2	89,6	49,8	11,2	4,1
Guerrero	96,9	1,4	96,7	67,9	9,3	1,1
Hidalgo	94,0	1,4	91,7	51,3	6,5	4,4
Jalisco	93,4	1,5	92,6	64,3	11,4	4,1
México	88,1	1,2	84,2	53,8	9,9	8,3
Michoacán	93,7	1,1	93,3	56,9	7,0	3,8
Morelos	72,6	2,0	72,6	48,5	7,0	21,1
Nayarit	96,5	1,1	98,1	86,8	30,2	0,5
Nuevo León	84,1	1,8	88,3	37,3	6,8	8,6
Oaxaca	94,4	3,4	92,6	66,1	17,0	2,5
Puebla	94,7	1,4	92,7	65,4	28,3	3,3
Querétaro	87,3	1,5	83,2	44,7	7,5	10,7
Quintana Roo	94,9	1,7	94,3	80,7	14,2	4,0
San Luis Potosí	97,3	0,7	96,0	78,7	13,7	1,3
Sinaloa	94,0	2,5	91,7	44,7	11,1	2,4
Sonora	94,1	0,2	95,0	61,9	6,5	2,9
Tabasco	94,4	0,8	94,7	42,8	8,9	2,6
Tamaulipas	93,2	0,4	95,3	52,9	11,6	2,3
Tlaxcala	98,1	1,1	97,3	56,3	13,8	1,1
Veracruz	94,0	1,5	94,1	49,5	20,1	2,9
Yucatán	96,6	0,5	97,1	72,1	11,5	1,8

Fuente: elaborado en base al Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi.

La educación gratuita como base para la formación de capital humano y en calidad de servicio público, tiene efectos positivos en el desarrollo de las capacidades cognoscitivas de los niños y de inserción laboral en los jóvenes. Sin embargo, al igual que en salud, la sola presencia de escuelas aunque cumple uno de los deberes del Estado, no es suficiente para asegurar la calidad educativa en las localidades pobres y marginadas. El hecho de que Oportunidades incentive la educación mediante el otorgamiento de becas y útiles escolares, se complementa con la parte correspondiente a proveer de suficientes maestros e instalaciones honorables para el recibimiento de clases.

De manera general, se puede inferir que la cobertura de oportunidades por estado, es progresiva y cuenta con la infraestructura necesaria para operar convenientemente sus tres componentes. Los datos sobre la disponibilidad de servicios médicos y educativos, abonan a lo ya explorado en el Capítulo I en relación a que el gasto en desarrollo social ha aumentado su participación dentro del gasto total del Sector Público Presupuestario. No obstante, el tema de la calidad de los servicios educativos y de salud que se prestan es una prioridad en razón de que la disponibilidad de ellos no garantiza que la formación de capacidades en los individuos sea la adecuada; bajo la visión del capital humano, las deficiencias en los servicios educativos y de salud fomentan también un capital humano deficiente. Ello es irrefutable cuando se retoma lo que una de las evaluaciones del programa revela en relación a que el impacto en las áreas urbanas (que cuentan con mejor infraestructura médica y de escuelas) ha sido inferior al de las áreas rurales, ya que el uso de los complementos alimenticios no siempre ha sido el mejor y la calidad de los servicios educativos y de salud es claramente deficiente.

#### IV.2.3 Resultados

Entre 1997 y 2013 Oportunidades ha estado sujeto a evaluaciones periódicas de distinta naturaleza. De las institucionales, avaladas por el Coneval existen: 25 Específicas de Desempeño; 6 Específicas; 9 Complementarias; 4 de Consistencia y Resultados; y una de Impacto; 45 en total.<sup>287</sup>

La finalidad de estas evaluaciones, aunque cada una con una función diferente, es la de monitorear el desempeño del programa, dar seguimiento al cumplimiento de sus metas y medir sus impactos.<sup>288</sup> Tal como se describió en la sección 1.3 *Métodos Presupuestarios en México*, las evaluaciones de los programas sociales responden al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) implementados en México.

---

<sup>287</sup> Las *Específicas de Desempeño* muestran el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas sociales; las *Complementarias* son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño; las de *Consistencia y Resultados* hace un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas; las de *Impacto* buscan medir los impactos atribuibles a la operación de los programas. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>288</sup> Simultáneamente, hay un rico trabajo de la academia que aporta a la medición de resultados mediante métodos estadísticos y econométricos.

El interés de esta sección es puntualizar los impactos del programa, haciendo uso de la evaluación de impacto disponible, realizada en 2008 para las áreas rurales a diez años de operación de Oportunidades.<sup>289</sup>

En primer lugar, para contrastar los resultados con los objetivos de Oportunidades, recalcar que el programa forma parte de un esquema de largo plazo relacionado con la ruptura del ciclo de reproducción de la pobreza. Con apoyo en la visión del capital humano, esto se logra a través del fortalecimiento de las capacidades de las futuras generaciones. Las acciones que corresponden a Oportunidades son las de mejorar la nutrición y educación de los niños a fin de que en su vida adulta puedan disponer de un empleo y de un ingreso que les permita cruzar la línea entre la pobreza de sus padres y la no pobreza de ellos.

Las evaluaciones proporcionan evidencia sobre la movilidad intergeneracional, como el proceso en que las capacidades nutritivas, de salud y educación mejoran efectivamente en las familias incorporadas al programa y se ensanchan sus probabilidades de salir de la pobreza. La relación de Oportunidades con la equidad como principio moral de la política pública no termina con su cobertura a los estados más rezagados, a pesar de que ello es una muestra de una buena focalización y progresividad; la evidencia de que las generaciones nuevas están mejorando sus capacidades para dejar de ser pobres en su vida adulta y transmitir esa condición a sus hijos es lo que realmente prueba la asociación del programa, y del presupuesto, con la equidad. La pregunta fundamental es: *¿Contribuye Oportunidades a romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza?*

Por principio de cuentas, la evaluación de impacto facilita la ubicación de efectos atribuibles al programa. El enfoque metodológico de apoyo es el *modelo de un ciclo de vida* que permite saber si el programa aumentará los recursos que los niños pobres tendrán como adultos. Oportunidades puede afectar los recursos del individuo en su vida adulta al alterar la naturaleza de las experiencias de sus primeros años de vida, entre otras cosas, y por consiguiente las inversiones en etapas previas del ciclo de vida, afectando de tal modo los bienes humanos y físicos del individuo al convertirse en adulto.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> La evaluación de impacto referida es la siguiente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*. México.

<sup>290</sup> El *modelo del ciclo de vida* se resume de la siguiente forma. Cuando un niño se convierte en adulto, dispondrá de recursos que dependerán principalmente de su capacidad para generar ingresos, la capacidad de generar ingresos de su cónyuge (si lo tiene) y de otros miembros de la familia, y reglas en común para determinar la distribución de recursos al interior del hogar. Estos recursos dependerán de varias características incluyendo: capacidades, tales como el funcionamiento intelectual y físico, bienes

Siendo así, la evaluación de impacto disponible abarca los primeros diez años de operación Oportunidades en las zonas rurales (1997-2007) y de la cual interesa extraer sus conclusiones en dos de los temas fundamentales de la movilidad generacional de las familias pobres beneficiadas con el programa: 1) los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio al programa; 2) el impacto del programa sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional de los jóvenes de 14 a 24 años beneficiados.

El primer tema, se encarga de medir los impactos de Oportunidades en el desarrollo, nutrición y educación de niños de 7 a 10 años de familias incorporadas desde el inicio al programa (entre 1997 y 1998). Se utilizaron datos de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL) 2007 y de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) 2002 y 2005.<sup>291</sup>

La evaluación menciona que el análisis de la ENCEL 2007 muestra un impacto positivo y significativo nueve años después de la exposición a Oportunidades para niños que tenían menos de 36 meses al inicio del programa y a los cuales se les suministró el suplemento nutritivo y se les sometió al seguimiento médico determinado por el programa. En particular se reducen los problemas conductuales y mejora el desarrollo lingüístico para los niños nacidos dentro Oportunidades en comparación con los no incorporados.

Al mismo tiempo, según los datos de esta encuesta, no se encontraron impactos en varios indicadores de formación de capital humano en niños en

---

físicos y financieros, preferencias en relación a asuntos tales como de qué manera usan su tiempo, dones (por ejemplo, capacidades genéticas y salud innata, género, etnicidad, raza) que podrían afectar la naturaleza de los ingresos laborales locales y otras opciones de recursos. Dado que el interés de la evaluación de impacto referida era el de evaluar los impactos de Oportunidades en ventanas críticas para infantes y niños en edad preescolar se consideraron cuatro etapas del ciclo de vida para los niños nacidos aproximadamente al inicio del programa en zonas rurales:

- Etapa 1. Abarca desde la concepción o nacimiento hasta aproximadamente los 24-36 meses de edad, durante la cual los componentes de Oportunidades pudieron haber tenido impactos importantes.
- Etapa 2. Edad preescolar
- Etapa 3. Edad escolar
- Etapa 4. Edad adulta

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*. Op.Cit.

<sup>291</sup> La ENNVIH está a cargo del Inegi y se levanta desde 2002. Su línea base fue probabilística, multietápica e independiente en cada dominio de estudio. Su universo estuvo conformado por las viviendas de México en 2002, las unidades primarias de muestreo fueron seleccionadas bajo criterios de representatividad nacional, urbana, rural y regional sobre variables económicas y demográficas preestablecidas.

edad escolar, como conocimientos, logros educativos o estado nutricional.<sup>292</sup> Como cita la misma evaluación, la ausencia de efectos significativos en estos aspectos es sorprendente y resulta decepcionante. Además, algunos de los efectos en nutrición encontrados en estudios previos para la misma muestra de la ENCEL no se sostienen cuando los niños llegan a los nueve años de edad, es decir, el impacto sobre la desnutrición crónica desaparece en los cálculos de la ENCEL 2007.

El documento enumera una serie de limitantes que pudieron afectar estos resultados, puesto que el análisis de la ENNVIIH 2002 muestra impactos más positivos, con reducciones en la prevalencia de sobrepeso e incremento en la estructura y capacidad cognitiva.<sup>293</sup>

Sin embargo, al interior del programa hay fragilidades determinando los resultados de la evaluación, aspectos como: el inadecuado suministro de los suplementos alimenticios entregados a las familias, la calidad nutritiva de los mismos y la calidad de la enseñanza en las escuelas –que no depende de manera directa de Oportunidades– pudieran estar influyendo en la baja capacidad del programa de formar capital humano para el largo plazo, tal como se ha propuesto.

Esta conclusión respecto al impacto del programa en niños de familias rurales a diez años de su incorporación al programa saca a la luz lo que se juzga una debilidad institucional si Oportunidades opera en un contexto de desarticulación de la política social aún con el reacomodo del presupuesto a favor de lo social en los últimos años. A nivel gubernamental la baja coordinación entre las dependencias de la CIDRS que ejercen el gasto rural, es uno de los factores que se suma negativamente a las fragilidades de Oportunidades. La movilidad generacional es un proceso con elevadas rigideces que responde flojamente a la operación de un solo programa público.

Esta deducción de la evaluación sobre la falta de una evidencia robusta en la formación de capital humano de los niños de las familias beneficiadas, es complementada y corroborada por un estudio de Székely, Behrman y Birdsall que en base a una muestra de veinte países latinoamericanos y sobre el análisis de diversas encuestas a hogares, determinan que la movilidad

---

<sup>292</sup> Los logros educativos representan el conjunto de conocimientos, habilidades y valores que debe asimilar el estudiante en el proceso pedagógico. Se manifiesta en el desarrollo de capacidades de expresión verbal y escrita, comprensión de lectura y habilidades de razonamiento.

<sup>293</sup> Entre ellas: uso de algunas mediciones (por ejemplo relacionadas con la inteligencia de los niños) que no podrían responder muy bien al programa y sesgo generado por pérdidas en seguimiento.

generacional en México es muy lenta (no se mejoran las capacidades de nuevas generaciones y por lo tanto disminuye la posibilidad de salir de la pobreza). Asimismo añaden un estudio complementario que analiza el efecto de las condiciones macroeconómicas y las políticas educativas sobre la movilidad entre generaciones en un periodo largo que abarca de 1980 a 1996. Concluyen que los logros educativos obtenidos por los padres están asociados de manera importante con la escolarización del niño, pero esa relación se debilita ante las buenas condiciones macroeconómicas (en particular del mercado interno), una mejoría en educación básica y una mejor calidad de las escuelas.<sup>294</sup>

Esta primera revisión de los efectos de Oportunidades en niños entre 7 y 10 años beneficiados con el programa por diez años, realza el reto analítico citado en la evaluación relativo a si Oportunidades está en la ruta para alcanzar el fin de contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza. La falta de pruebas sobre que estos niños mejoraron sus conocimientos, estado nutricional y logros descubre que la relación de Oportunidades con la redistribución del ingreso se detiene en el corto plazo. El bajo desarrollo de capacidades de los niños para la vida adulta, de acuerdo al modelo del ciclo de vida mencionado, no está asegurando que las nuevas generaciones tengan la posibilidad de salir de la pobreza cuando lleguen a la adultez.

Algunos rasgos operativos de Oportunidades en lo referente a la calidad de los servicios prestados explican, como reconoce la evaluación, la ausencia de impacto en la mejora de las capacidades de los niños beneficiarios. Por ejemplo, los servicios de salud tienen deficiencias que restringen la posibilidad de prestar buenos servicios a la población beneficiada (equipo, tratamientos, suficiencia de medicamentos); en cuanto a procesos, la capacidad de los médicos para delinear un diagnóstico apropiado e indicar un tratamiento adecuado es baja.<sup>295</sup>

El segundo tema a retomar: el impacto del programa sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional entre generaciones, es muy importante porque de acuerdo a lo que se vio en el Capítulo II, en la sección II.2.1 *Ingreso*,

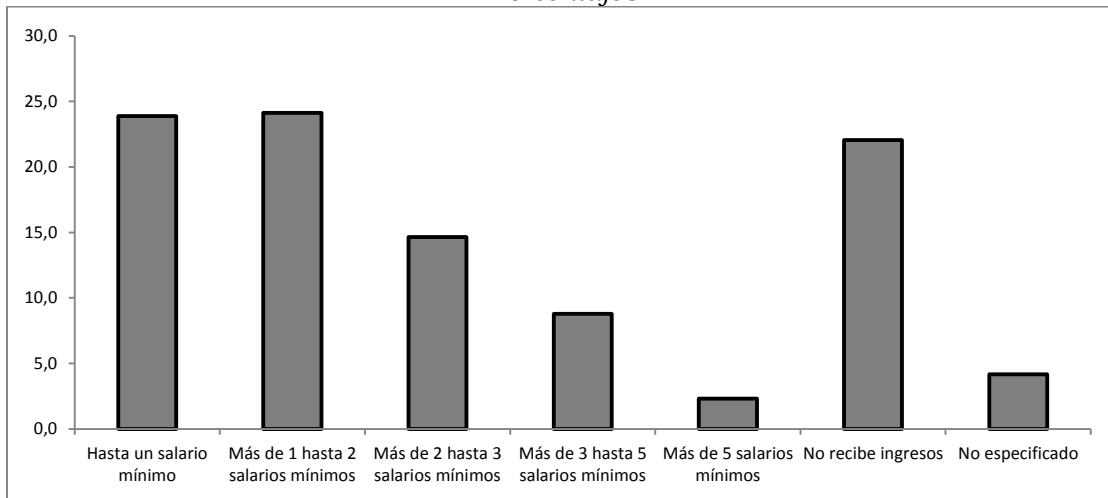
---

<sup>294</sup> Behrman JR, Birdsall N, Székely M. Intergenerational mobility in Latin America: deeper markets and better schools make a difference. En: Birdsall N, Graham C, eds. *New markets, new opportunities? Economic and social mobility in a changing world*. Washington, D.C: The Brookings Institution and the Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp. 135-167. Citado en: ***Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008***, Op.Cit.

<sup>295</sup> En uno de los estudios de la evaluación 2008 de Oportunidades, ya citada, se analizaron en base a una muestra de 767 localidades los servicios de salud determinando dos dimensiones para ello: 1) la de Estructura, el análisis se enfoca en el contraste de los recursos existentes en las unidades visitadas con los recursos necesarios para la atención; 2) la de Procesos, parte de la capacidad de los proveedores del servicio para emplear los recursos disponibles.

en el medio rural predomina la agricultura como fuente de ocupación y su asociación con la pobreza es elevada por las condiciones en que se cultiva. En cuanto a salarios, casi el 50% de la población rural ocupada está concentrada en los estratos de hasta un salario mínimo (23.9%) y de más de uno hasta dos salarios mínimos (24%) (Gráfica 32).

**Gráfica 32**  
*Población rural ocupada por nivel de ingresos*  
*Porcentajes*



Fuente: elaborado en base a la Encuesta Nacional Ocupación Empleo (ENOE), serie 2005-2010, Inegi.

Igualmente, para las estimaciones de este tema se utilizó el módulo de jóvenes de 14 a 24 años de la ENCEL 2007 en localidades rurales afiliadas a Oportunidades en diversos años.<sup>296</sup> A través de los datos se determinó el impacto de ser beneficiario de corto plazo (menos de tres años), mediano (3 a 6 años) o de largo plazo (más de 6 años) del programa sobre las condiciones laborales de los jóvenes.

El efecto de Oportunidades en la inserción laboral se da en la medida que incrementa la educación y salud de los beneficiarios. Individuos con mayor educación deberían tener una mayor probabilidad de emplearse y obtener mayores salarios; individuos mejor nutridos, una menor propensión a las enfermedades y más productividad en el trabajo.

En el Cuadro 44 se observa en primer lugar, que la actividad laboral es mayor en las localidades con duración intermedia (40.3%), seguida por las de

<sup>296</sup> Ese módulo de la ENCEL 2007 contó con un conjunto de preguntas detalladas sobre las actividades laborales de los jóvenes, así como una serie de preguntas sobre las actividades laborales de los padres cuando el joven contaba con 15 años de edad. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*. Op.Cit.

duración larga (36.0%) y de duración corta (34.5%).<sup>297</sup> No hay diferencias relevantes en la composición de la población inactiva entre los tres tipos de localidad, pero las tasas de desempleo son ligeramente superiores en las localidades con duración intermedia del programa (4.2%) y larga (3.4%) que en las de duración corta (2.7%).

**Cuadro 44**

*Comparación de jóvenes de 14-24 años por duración de exposición a Oportunidades*

	Localidades menos de 3 años			Localidades entre 3 y 6 años			Localidades de más de 6 años		
Total de Observaciones en el módulo de la ENCEL	2,356			4,062			24,296		
PEA	813	34.5%		1,638	40.3%		8,743	36.0%	
Ocupada	791		97.3%	1,570		95.8%	8,449		96.6%
Desocupada	22		2.7%	68		4.2%	294		3.4%
PEI	1,543	65.5%		2,424	59.7%		15,553	64.0%	
Disponible	10		0.6%	22		0.9%	96		0.6%
No disponible	1,533		99.4%	2,402		99.1%	15,457		99.4%

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*.

En el Cuadro 45 se muestra la distribución de los jóvenes ocupados según localidad por duración del programa. Destaca que dentro de los trabajadores subordinados y remunerados, el porcentaje de asalariados es mayor en las localidades de duración entre 3 y 6 años del programa (89.9%).

En cuanto a duración de jornada, el porcentaje jóvenes trabajando más de 48 horas es mayor en las localidades de corta exposición al programa.

Respecto al acceso a instituciones de salud, en los tres tipos de localidades los jóvenes empleados sin acceso que fueron beneficiarios del programa sobrepasan el noventa por ciento, lo que indica que su empleo no cuenta con esta prestación o que la salida laboral que encuentran es demasiado precaria para facilitarles el acceso a las instituciones de salud. Esto último es corroborado por el ámbito de ocupación donde los tres tipos de localidad, tienen un alto porcentaje de ocupados en lo agropecuario aún con las variaciones observadas entre una otra.

En las localidades de duración media del programa el porcentaje de ocupados en lo no agropecuario es el más alto (67%), lo que indica que los jóvenes que recibieron Oportunidades en este tipo de localidad encontraron

<sup>297</sup> Actividad laboral: población de la PEA en condiciones de ocupación o desocupación.



fuentes de trabajo mejor remuneradas que lo agrícola. Sin embargo, esta posibilidad no es del todo exacta puesto que mientras los datos de la evaluación pertenecen al 2008, los datos de la Gráfica 32 -pertenecientes al periodo 2005-2010- muestran que en su conjunto la población ocupada rural se concentra en el orden de hasta dos salarios mínimos (47.9%) y es elevado el porcentaje que no recibe ingresos (22%).

**Cuadro 45**

*Comparativo de las características de empleo de jóvenes de 14-24 años por duración de exposición a Oportunidades*

	Localidades menos de 3 años			Localidades entre 3 y 6 años			Localidades de más de 6 años		
Total de PEA Ocupada	791			1570			8449		
<b>Por función</b>									
Trabajadores Subordinados remunerados y	500	63.2%		1033	65.8%		4919	58.2%	
Asalariados	412		82.4%	929		89.9%	4011		81.5%
Con percepciones no salariales	87		17.4%	101		9.8%	899		18.3%
Empleadores	10	1.3%		31	2.0%		121	1.4%	
Trabajadores por cuenta propia	60	7.6%		121	7.7%		709	8.4%	
Trabajadores no remunerados	116	14.7%		201	12.8%		1406	16.6%	
No especificado	105	13.3%		184	11.7%		1294	15.3%	
<b>Por duración de jornada</b>									
Menos de 15 horas	6	0.8%		22	1.4%		167	2.0%	
De 15 a 34 horas	43	5.4%		92	5.9%		576	6.8%	
De 45 a 48 horas	30	3.8%		74	4.7%		442	5.2%	
Más de 48 horas	699	88.4%		1351	86.1%		7016	83.0%	
No especificado	37	4.7%		4	0.3%		5	0.1%	
No responde	0	0.0%		27	1.7%		243	2.9%	
<b>Por condición de acceso a instituciones de salud</b>									
Con acceso	66	8.3%		139	8.9%		286	3.4%	
Sin acceso	725	91.7%		1431	91.1%		8163	96.6%	
No especificado									
<b>Ámbito y tamaño de la unidad</b>									
Total de PEA Ocupada	791			1570			8449		
Ámbito agropecuario	325	41.1%		518	33.0%		4198	49.7%	
Ámbito no agropecuario	466	58.9%		1052	67.0%		4251	50.3%	
Micronegocios	278		59.7%	430		40.9%	3510		82.6%
Otros negocios	188		40.3%	622		59.1%	741		17.4%
No especificado									

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*.

Los hallazgos en este tema, enriquecen el análisis sobre la efectividad de Oportunidades en el largo plazo y los efectos del contexto en el que opera en lo que corresponde a la coordinación institucional, la concurrencia de programas y el manejo de la política económica.

Tan sólo enfatizando el acceso a las instituciones de salud, se prevé que los jóvenes beneficiarios del programa, ya sea por menos de 3 años o más de 6, no estén garantizando que sus futuras familias desarrollen capacidades nutritivas y de salud para convertirse en el capital humano buscado por el programa. Igualmente, al observar que porcentajes significativos de jóvenes en los tres tipos de localidad se emplearon en la agricultura es una señal de que las condiciones laborales en el medio rural -que salen del alcance del programa- no están contribuyendo a interrumpir la transmisión de la pobreza. Persisten las escasas opciones laborales y los bajos salarios además de un ambiente macroeconómico incierto que disminuye el impacto ocupacional de Oportunidades en largo plazo.

A propósito, la relación entre diversos indicadores de bienestar económico a nivel comunidad y del hogar resalta la importancia de este factor como causante de la mala nutrición; sin embargo, la situación económica no es la causa directa de las tallas bajas y la prevalencia de enfermedades, sino un factor subyacente que predispone mayor riesgo.

Una estimación adicional de la evaluación que compara los impactos laborales del programa entre *beneficiarios* y *no beneficiarios* muestra dos hechos trascendentales.<sup>298</sup> El primero de ellos, que el porcentaje de jóvenes ocupados *con* acceso a instituciones de salud es mayor en los no beneficiarios (7.2 contra 3.8% de los beneficiarios); en consecuencia, el porcentaje *sin* acceso es mayor en los beneficiarios del programa (96.2% contra 92.8% de los no beneficiarios). El segundo, que hay una mayor proporción de jóvenes beneficiarios empleados en lo agropecuario (48.5%) que la de no beneficiarios (40.7%); como resultado, el porcentaje de no beneficiarios empleados en lo no agropecuario es también mayor.

Este hallazgo revelaría que Oportunidades tiene una baja incidencia sobre la diversificación del ingreso rural ya que no promete que los beneficiarios del apoyo se ocupen en actividades distintas a la agricultura, especialmente en trabajos formales y con prestaciones, como lo reclamaría el que hayan contado con una mayor educación. Si la opción primaria de ocupación es la agricultura, y ésta prevalece con grandes rezagos tecnológicos y productivos que estrechan su asociación con la pobreza, los jóvenes ahí ocupados heredarán una elevada probabilidad a sus hijos de continuar siendo pobres.

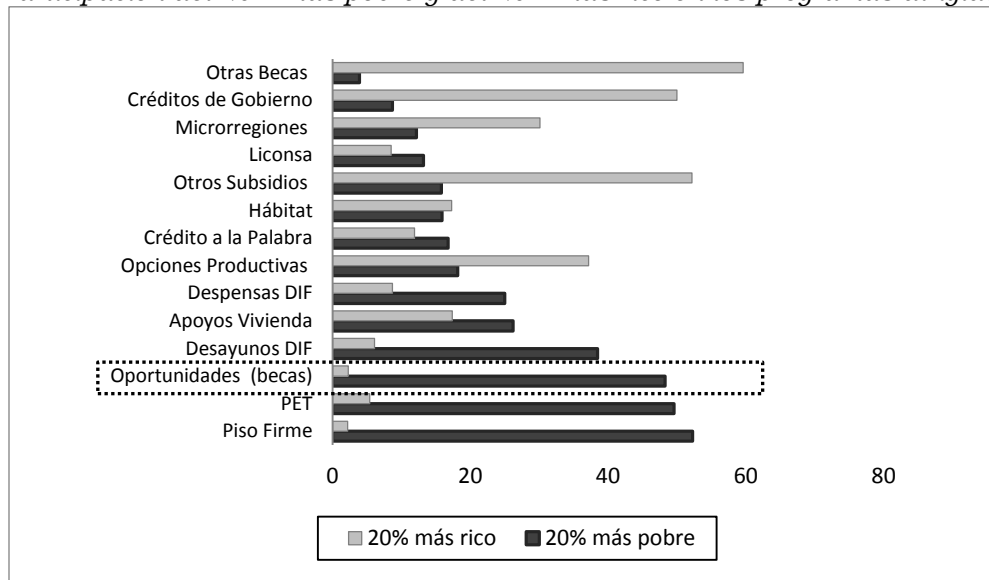
---

<sup>298</sup> De una muestra total de 8,365 beneficiarios y de 2,512 no beneficiarios.

Tomando al medio rural de forma global, la tendencia hacia la diversificación de las fuentes de ingreso es favorable a las actividades no agrícolas. Sin embargo, el porcentaje de ocupados en la agricultura es todavía alto (49% del total de la población rural ocupada). La estimación de la evaluación citada indicaría que una fracción mayor de los jóvenes beneficiarios se está quedando dentro de este porcentaje, en relación a los no beneficiarios. La diferencia entre 48.5% de los beneficiarios y 40.7% de los no beneficiarios ocupados en lo agrícola que arroja la evaluación no es abismal, pero no deja de ser notable por los efectos esperados de los componentes nutritivo y educativo del programa en los jóvenes bajo su amparo, en especial, en lo relativo a las becas escolares (incluyendo hasta educación preparatoria) que han demostrado beneficiar al 20% más pobre y sobre los que se espera formar capacidades que suministren mayores posibilidades de desarrollo (Gráfica 33).

**Gráfica 33**

*Participación del 20% más pobre y del 20% más rico en los programas dirigidos*



Fuente: *Informe Sobre Desarrollo Humano México 2011, Equidad del Gasto Público: Derechos Sociales Universales con Subsidios Focalizados*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

No hay estudios que estimen impactos de Oportunidades sobre la productividad en el sentido de que una vez apoyados, los niños y jóvenes sean más productivos en su trabajo. De manera general, el marco teórico que envuelve a Oportunidades estipula un efecto de largo plazo en función de la mejor nutrición y mayor educación de las familias beneficiadas. Pero la evidencia no da resultados vigorosos para concluir que el programa tiene impactos significativos en la formación de capital humano, el desarrollo de capacidades de los beneficiarios y la probabilidad de salir de la cadena de pobreza.

Un último aspecto que determina en algún grado el éxito de Oportunidades y cuyo impacto no ha sido estimado, es el uso clientelar.<sup>299</sup> El Banco Mundial por ejemplo menciona que el reto más grande en la cobertura de los programas sociales destinados a los pobres, es mejorar su calidad y la rendición de cuentas que siguen a niveles bajos si se considera la posición de México en materia de transparencia. Al respecto, los datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) son pertinentes puesto que aportan una medición a la transparencia del ejercicio del gasto público.<sup>300</sup>

Citando a Roger Bartra <sup>301</sup> al poner el contexto histórico de las relaciones sociedad-estado en el México rural, se descubren constantes abusos de poder que persisten en la actualidad y que, aplicados al programa Oportunidades -e independientes de su fama mundial-<sup>302</sup> se traducen en fragilidad social y asimetrías de poder que limitan la amplitud redistributiva del gasto (al ser las mujeres las interlocutoras centrales del programa y ser parte de las zonas más marginadas frente a un aparato estatal mayúsculo).

Entre las fortalezas del programa se pueden citar su diseño progresivo y la instrumentación de técnicas de focalización apropiadas, lo que es un indicio de buena coordinación institucional entre la Sedesol, la SEP y la Secretaría de Salud, administradoras del programa, y del oportuno desempeño del Coneval en la definición de los métodos para medir la pobreza y los impactos de los programas sociales.

---

<sup>299</sup> El uso clientelar de los programas sociales también ha evolucionado con el tiempo. Se ha reducido la “coacción” y persisten las acciones de “*compra de votos*” a cambio del acceso a los programas sociales. En su conclusión sobre el uso político de Oportunidades en localidades de Veracruz, Felipe Hevia menciona que para comprender las formas de uso político se deben conocer las funciones de los *intermediarios* del programa (entre el gobierno y la población objetivo). Oportunidades resultó innovador puesto que estableció mecanismos de transparencia que redundaron en una disminución de la compra de votos, sin embargo no logró desaparecer la intermediación. Si bien se limitó la acción de los intermediarios tradicionales, el programa tuvo que crear sus propios intermediarios (enlaces municipales y promotores comunitarios) que es altamente probable que sobrepongan el interés propio y partidista al buen uso del programa. Hevia de la Jara, F. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progres- Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos* (34), 119-132.

<sup>300</sup> El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C (IMCO) que evalúa la calidad de la información presupuestal y de finanzas públicas de los municipios, aporta un dato importante en su evaluación 2013 y que es necesario citar: 97% de los municipios está reprobado en transparencia y rendición de cuentas. De 366 ayuntamientos, 356 tienen opacidad en sus cuentas públicas, es decir, es una escala de 0 a 100, sólo 10 municipios alcanzaron arriba de 70% de calificación, 72 municipios entre 27 y 58%; y 284 municipios una calificación por abajo del 25%. La calificación general promedio fue de 18%.

A pesar de que la calificación promedio general mejoró respecto a 2011 y 2012, donde se alcanzó 16 y 11% respectivamente, las cifras siguen generando una fuerte desilusión social. Obtenido de <http://www.imco.org.mx>

<sup>301</sup> Bartra, R. (1975). *Caciquismo y poder político en el México rural*. México: Siglo XX Editores.

<sup>302</sup> Así lo ha llegado a sugerir el Banco Mundial en: Banco Mundial. (2004). *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, la tendencia y la estrategia del Gobierno*. México.

### IV.3 Eficiencia en la promoción del crecimiento. El caso del programa Procampo

#### IV.3.1 Características

El surgimiento de Procampo tuvo dos propósitos principales: el primero, sustituir al mecanismo de *precios de garantía* en funcionamiento desde 1953 que aseguraba los ingresos de los productores ante variaciones de los precios agrícolas; el segundo, aminorar las desventajas competitivas de los productores nacionales ante Estados Unidos y Canadá con quienes se establecería el TLCAN a partir de 1994, mediante el otorgamiento de un subsidio en efectivo.

El esquema de precios de garantía protegía a los productores contra las caídas de precios; fue una alternativa para la comercialización de sus productos en un ambiente de economía mixta. Para los productores pobres significaba la recuperación de sus costos de producción y la obtención de un excedente para cubrir sus necesidades familiares; para los no pobres, el incentivo de obtener utilidades e incrementar su producción por la vía del aumento de la superficie sembrada o del rendimiento de los cultivos.<sup>303</sup> En términos globales, fue una herramienta para hacer menos riesgosa la actividad agrícola en relación a la volatilidad del mercado.

La importancia de los precios de garantía como instrumento de política económica se consolidó en el sexenio de 1976-1982 cuando se formó el Comité de Precios Garantizados. En este periodo la política económica estableció una Alianza para la Producción que incluía a todos los sectores productivos, entre ellos, el agrícola con el objetivo de recuperar la autosuficiencia alimentaria –lo que influyó en la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM)-. También se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario que normaba los aspectos de planeación y programación de la actividad agrícola en diversos temas.<sup>304</sup>

La diferencia de Procampo con el sistema de precios de garantía fue de contexto y de operación.

---

<sup>303</sup> En 1953 se estableció el primer precio de garantía para el frijol; en 1956 para el maíz; en 1960 para el arroz palay y el trigo; en 1961 para el sorgo; en 1965 para el cártamo y el frijol soya; en 1966 para la semilla de algodón y el ajonjolí; en 1971 para la cebada común, la cebada maltera, y girasol; y por último en 1975 para la copra. Santoyo, S. (1977). La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas. *Demografía y Economía* (11).

<sup>304</sup> Entre ellos: definición y operación de los distritos de temporal, el uso agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, la mecanización, los sistemas de riego compartido, la asistencia técnica, la reagrupación de la pequeña propiedad y el combate al minifundio, el uso de tierras ociosas y la forma de organización para el trabajo entre la propiedad social y privada. Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. Op.Cit. pp. 556-558.

En cuanto al contexto, Procampo surgió en una década de continuidad y profundización de cambios económicos que iniciaron con la crisis de 1982 y la adhesión de México al GATT en 1986. En los noventa, la economía nacional se abrió al mercado internacional en un régimen de comercio libre con una reducción de las barreras arancelarias y una menor injerencia del Estado a través de la eliminación de los precios de garantía (lo que significó el inicio de su retiro del proceso de comercialización agropecuaria),<sup>305</sup> así como, el descenso del gasto público que condujo a la desaparición de la política generalizada de subsidios agrícolas privilegiando la focalización.<sup>306</sup>

El mercado agrícola internacional se caracterizaba por la producción subsidiada en los países desarrollados, particularmente los del TLCAN, lo que provocaba precios artificialmente bajos que afectaban negativamente a los productores de países como México; el surgimiento de Procampo bajo esas condiciones fue oportuno.

Las reformas económicas no significaron la demolición total de programas públicos de soporte para la agricultura, más bien establecieron una reorientación hacia instrumentos menos distorsionantes, buscando una mayor flexibilidad ante las señales del mercado y ubicando con mayor precisión a la población objetivo, beneficiaria de los subsidios.<sup>307</sup>

Procampo se diseñó en 1993 y entró en operación en 1994, año de la firma del TLCAN y quedó bajo la administración de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) un órgano desconcentrado de la

---

<sup>305</sup> La Comisión Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo) jugó un papel fundamental a partir de su creación en 1962 ya que se encargaba de regular la compra y regulación de precios de la canasta básica, especialmente los relacionados con el maíz.

<sup>306</sup> La menor presencia del Estado se hizo patente entre 1989-1992: entre 1989-1992 los organismos y entidades gubernamentales vinculados al sector agropecuario disminuyeron de 103 a 26. Destacaron por su importancia, la delimitación de funciones de Conasupo y la liquidación de instituciones como Inmecafe, Tabamex y Azúcar, S.A. Romero, E. (1995). *La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas*. En A. Encinas, *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. Op.Cit.

<sup>307</sup> El trabajo de Rita Schwentesius y Manuel Gómez aporta una visión adicional al proceso de reformas en México. Su análisis sugiere que el origen de las reformas económicas de los ochenta y noventa, se derivó de las presiones de Estados Unidos y la Unión Europea. Desde que se convirtieron en exportadores netos de productos agropecuarios en los años setenta y ochenta, las nuevas condiciones en el mercado mundial, expresadas en la guerra de los subsidios y la carrera por los mercados de exportación, exigían cambios en la política agrícola de estos dos bloques y sus principales socios comerciales. Especialmente, la implantación de las reformas, refleja el poder de la política hegemónica de Estados Unidos que, basado en su poder como principal exportador de granos y su superior competitividad frente al resto del mundo, emprendió una agresiva estrategia de apertura de mercados, sobre todo en México y los países asiáticos para sus productos agropecuarios. Schwentesius, R., & Gómez, M. (1999). *Política agrícola en el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional. Revista de la Procuraduría Agraria*.

Sagarpa cuya función era instaurar un nuevo modelo de protección al ingreso de los productores y finalizar el esquema de precios de garantía.<sup>308</sup>

El alcance del programa en la siguiente crisis de 1995 fue amplio como apoyo social y productivo en momentos de fuerte restricción de créditos de la banca de desarrollo (en proceso de desaparición), carteras vencidas, entorno macroeconómico difícil y agudización de la pobreza.

Tres puntos resumen el contexto del surgimiento de Procampo:

- 1) Las modificaciones al marco normativo entre 1991 y 1994 a partir de las que se emitió una serie de leyes y sus reglamentos; se modificó el Artículo 27 Constitucional y se promulgó la Ley Agraria, con implicaciones importantes en materia de derechos de propiedad y formas de trabajo y asociación en el subsector agropecuario;
- 2) La desincorporación de subsidios a los insumos y servicios agropecuarios, que generaron que entre 1988 y 1994 se llevara a cabo la reducción de subsidios, así como la desregulación de mercados y la desincorporación de empresas paraestatales vinculadas al sector;
- 3) La desregulación del sistema de precios agrícolas, con lo cual los precios de garantía de los cultivos que llegaron a estar sujetos a este régimen de precios (ajonjolí, algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo) fueron eliminados en 1989 y reemplazados por un esquema de precios de concertación.<sup>309</sup>

En segundo lugar, en cuanto a operación, al poner fin a los precios de garantía, Procampo funcionó por la vía de transferencias directas a los productores de nueve cultivos: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Se instrumentó a partir de la superficie sembrada y de un

---

<sup>308</sup> ASERCA se creó en 1991 como un órgano desconcentrado de la Sagarpa. Dentro de sus funciones se incluía la administración de riesgos, a través de coberturas de precios con instrumentos de mercado de futuros. Sus objetivos generales eran:

1. Proteger el ingreso esperado de los productores, comercializadores y consumidores agropecuarios, disminuyendo el riesgo frente a fluctuaciones adversas en los precios internacionales de sus productos, a través de “coberturas de precios” operadas con instrumentos del mercado de futuros, esencialmente a través de opciones sobre futuros;
2. Difundir una cultura financiera y bursátil entre los diversos agentes vinculados al campo mexicano. Está dirigido a productores, comercializadores y consumidores nacionales de maíz.

Obtenido de <http://www.infoaserca.gob.mx>

<sup>309</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la problemática que atiende Procampo*. México.

padrón de productores de granos básicos; la normatividad de Procampo estableció la entrega del apoyo por hectárea sin discriminar por rendimientos físicos, ingresos, régimen hídrico, tenencia de la tierra, tamaño de predio o volumen de producción.<sup>310</sup> Procampo sustituyó precios administrados (por el gobierno) por pagos directos al productor.<sup>311</sup>

El objetivo principal del programa de acuerdo a su MIR fue el de mejorar el ingreso de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros mediante el otorgamiento de apoyos directos y complementarios; sin embargo, a Procampo también se le asignaron objetivos secundarios que tenían que ver con los efectos que la transferencia podía detonar en cuanto a reconversión productiva, organización de los productores, conservación de los recursos naturales e incremento de la productividad agrícola.<sup>312</sup>

En el decreto de creación del programa se tomó en especial consideración a los 2.2 millones de productores que destinaban su producción al autoconsumo y que se encontraban al margen del sistema de apoyos. La prioridad era ese grupo de productores, mayormente de pequeña escala y produciendo para el autoabasto. Un aspecto adicional de contexto que encaja cabalmente con el objetivo principal del programa es que la pobreza rural por ingresos se manifestaba con considerable presencia en la mayoría de los productores: entre 1992-1994 el 78% de ellos percibía menos de un salario mínimo.<sup>313</sup>

Una de las ventajas que planteaba el esquema del Procampo era el de la certeza de su costo fiscal, al tener un padrón de productores definido por la superficie a apoyar, así como de una cuota también definida por hectárea; al contrario de un esquema de precios de garantía que estaba sujeto al comportamiento de los mercados y que, por lo tanto, generaba presiones fiscales no previstas.

---

<sup>310</sup> La operación del Procampo estuvo a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de la agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus delegaciones, que se coordinaron con los gobiernos de las entidades federativas para su operación, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). La normatividad del programa, incluyó los Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo, las Leyes de Desarrollo Rural y las Reglas de Operación correspondientes.

<sup>311</sup> En 1996 la política de precios de concertación dio un giro hacia precios de indiferencia, mediante la cual el precio que recibían los productores era igual al precio internacional más la diferencia entre este precio y el precio objetivo fijado, la cual era pagada por el gobierno federal a través de ASERCA.

<sup>312</sup> Los apoyos complementarios se refieren a transferencias adicionales a la principal del Procampo. Así por ejemplo, existen apoyos que se subsidian el costo del diésel agropecuario y marino, la gasolina ribereña y la compra de insumos, que operan dentro del programa.

<sup>313</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). (1995). *Decreto de creación de Procampo*. México.



La implementación de Procampo respondió ajustadamente a los cambios de la economía mexicana en relación a la apertura y el racionamiento del gasto por la vía de la focalización. No obstante, Procampo en el marco de su objetivo principal, y secundarios, mostró, según las evaluaciones estratégicas, una capacidad limitada para superar la baja productividad del sector agropecuario, la pobreza y la degradación ambiental.<sup>314</sup>

#### IV.3.2 Presupuesto y cobertura

Los recursos asignados al Procampo tuvieron aumentos importantes desde que inicio de su operación. En 1994 su presupuesto representó el 32.2% del gasto total al sector agropecuario con un monto de \$4,848 millones de pesos, equivalente al 8.2% del PIB agropecuario. Un año después, en 1995, los recursos presupuestarios ascendieron a \$6,228 millones de pesos representando el 43.2% del presupuesto al sector y 7% del PIB agropecuario. En cuanto a cobertura, el 62% del total de beneficiarios eran productores de autoconsumo y se cubrieron 15 millones de hectáreas que representaron el 80% de la superficie cultivada nacional.<sup>315</sup>

En una primera etapa de operación (1994-2002) antes de la entrada en vigor de la LDRS de 2001 el presupuesto asignado a Procampo equivalió en promedio a 4.6% del PIB agropecuario y a 2.8 millones de productores que representaban el 35% del sector primario. De éstos, el 69% eran ejidatarios y comuneros.

Con la LDRS de 2001 y la instrumentación del PEC a partir de 2003 la participación de Procampo alcanzó un 5.7% del presupuesto rural ejerciendo un promedio de \$15.182.8 millones anuales lo que representó casi una tercera parte de lo correspondiente a Oportunidades, el otro programa de subsidio más grande de México.

Dentro de la Vertiente de *Competitividad* del PEC donde se ubicó, el programa participó con 24.0%. Dentro del *Programa de Apoyos Directos al Campo* donde quedó inserto, el subsidio tuvo la participación más grande con 78.9% del total (Cuadro 46).

---

<sup>314</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la problemática que atiende Procampo*. Op.Cit.

<sup>315</sup> Obtenido de <http://www.sagarpa.gob.mx>

#### Cuadro 46

Participación de Procampo en vertientes y programas del PEC, 2013  
Porcentajes

Vertiente / Programa	Participación de Procampo por Vertiente y Programa
Competitividad	24.0%
Programa de Apoyos Directos al Campo	78.9%

Fuente: elaborado en base al PEC 2013.

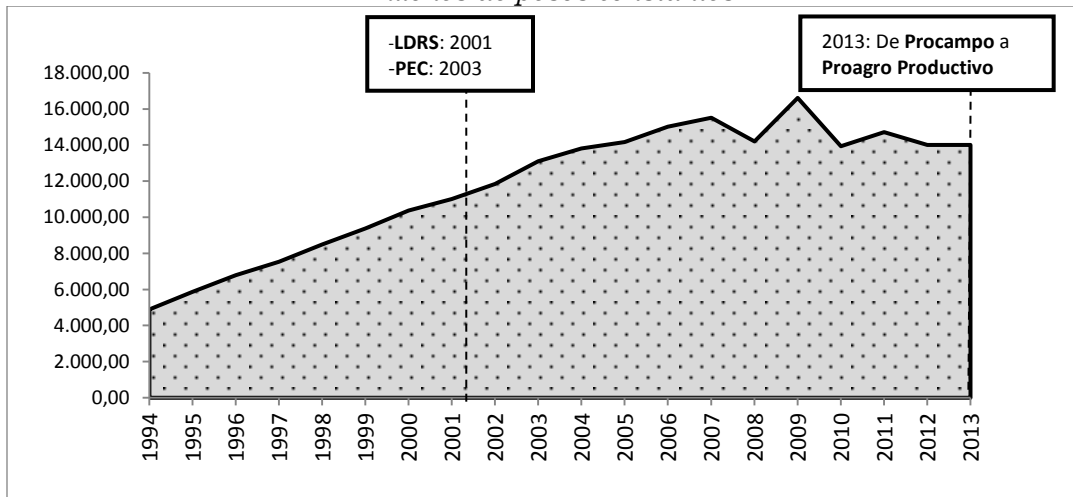
En relación a esto último y a cuyo análisis se aporta más ampliamente en el siguiente apartado de “resultados” correspondientes a Procampo, mencionar que existe el cuestionamiento sobre si Procampo realmente aportó a la competitividad agrícola en función de su ubicación en la vertiente de *Competitividad* dentro del PEC.

Con apoyo de las evaluaciones existentes y de la noción de competitividad imperante en el ámbito de mercado, se puede adelantar que su aporte no fue el esperado, entre otros factores, por las fallas en el propio diseño del programa y por la magnitud de varios de los problemas en los que buscaba impactar.

Desde su creación y hasta su desaparición, el gasto total ejercido por Procampo tuvo una tendencia general creciente.

#### Gráfica 34

Gasto ejercido por Procampo, 1994-2013  
Millones de pesos constantes



Fuente: elaborado en base a Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que Atiende Procampo, Sagarpa, FAO, 2012.

Después de la LDRS de 2001, la instrumentación del PEC en 2003 y la incorporación de nuevos componentes al programa, el gasto fue muy consistente cuando menos hasta 2008, fijado para su finalización. El supuesto

era que para ese año, la transición de la agricultura mexicana de un mercado cerrado e ineficiente a uno abierto y eficiente, culminaría. Se presupuso que se ajustaría exitosamente a la competencia agrícola externa en el marco del TLCAN.

El subsidio no desapareció por completo, y, en términos de inversión pública, se amplió y redefinió cambiándole el nombre a “*Proagro Productivo*” en 2013. El nuevo programa además de incluir una transferencia directa para los productores inscritos en el anterior padrón de Procampo y con similar modalidad (apoyo por hectárea) introdujo la asistencia técnica, la reconversión productiva y otros dentro de sus componentes. La redefinición del programa fue producto del inicio del sexenio presidencial 2012-2018).<sup>316</sup>

La diferencia más visible entre Procampo y Proagro es que deja de ser un pago desvinculado en términos de su uso. Los beneficiarios están ahora obligados a acreditar ante los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) el destino de los recursos recibidos, algo que no se hacía con Procampo; una vez entregados los recursos a los productores se presuponía que serían utilizados para el apoyo de la producción (compra de semilla, fertilizante, herramientas, etc.). En cuanto a población objetivo no hay un cambio sustancial. Los beneficiarios continúan siendo las personas físicas o morales con predios de superficie elegible inscritos en el directorio de Procampo.

En cuanto a cobertura por productor, el programa alcanzó un promedio de 2.7 millones de productores entre 1994 y 2012 (Gráfica 35).

En relación a la cobertura por región, el análisis se enfoca en la inequidad norte – sur con la que el programa funcionó durante su vigencia, aspecto que hizo responsable al Estado por ser el diseñador y administrador de Procampo. La perduración de subsidios inequitativos entre regiones y grupos de productores está relacionada con la poca flexibilidad del gobierno para perfeccionar sus políticas, reforzada, a la vez, por la presión de los grupos de poder que se benefician del presupuesto.

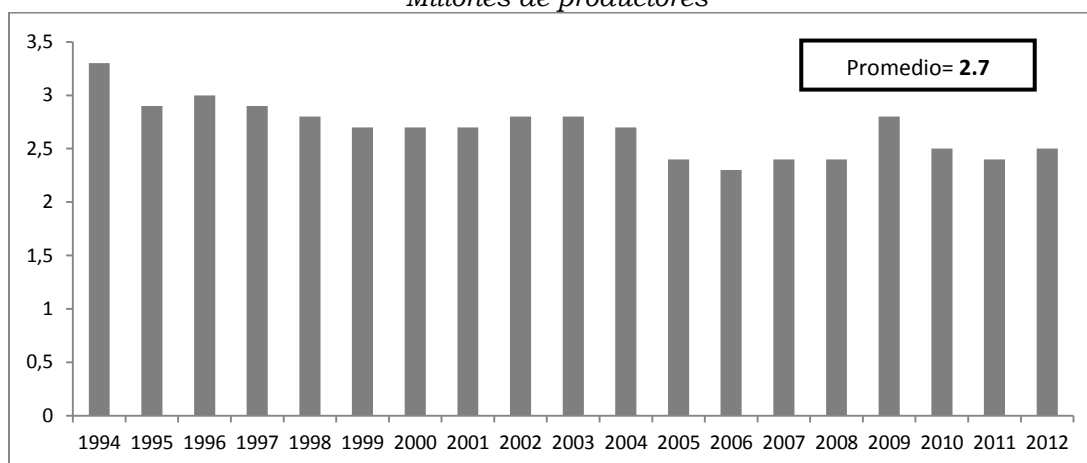
Los datos muestran el sesgo con el que se originó el programa en 1994 en lo correspondiente al porcentaje del *monto de los recursos* destinados al norte del país. Esta región extrajo el 65.10%, mientras que el sur, el 13.0%. En 2010,

---

<sup>316</sup> Componentes del *Proagro Productivo*: 1) Capacitación y asistencia técnica; 2) Mecanización; 3) Uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas; 4) Nutrición vegetal; 5) Reconversión productiva; 6) Seguro agrícola; 7) Cobertura de precios.

la situación pareció recomponerse a favor del sur y del resto de los estados en relación al norte (Cuadro 47).

**Gráfica 35**  
Beneficiarios de Procampo, 1994-2012  
Millones de productores



Fuente: Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que Atiende Procampo, Sagarpa, FAO, 2012, Informe del Ejercicio de Procampo 2013, Sagarpa.

**Cuadro 47**  
Cobertura de Procampo Norte – Sur, 1994 y 2010 <sup>317</sup>

Estado	1994				2010			
	Monto Apoyado Miles de pesos	%	Beneficiarios	%	Monto Apoyado Miles de pesos	%	Beneficiarios	%
<b>Norte</b>	713.921,80	65,10	149.378,00	27,70	3.663.442,50	27,60	323.278,00	13,40
Sinaloa	205.028,80	18,70	69.155,00	12,82	717.650,20	5,40	70.689,00	2,90
Tamaulipas	347.556,20	31,70	49407	9,16	870.893,50	6,60	56.354,00	2,30
Jalisco	21.015,90	1,90	9.455,00	1,75	976.353,60	7,40	102.822,00	4,30
Chihuahua	3.821,70	0,30	1.620,00	0,30	858.443,70	6,50	77.769,00	3,20
Sonora	136.499,20	12,40	19.741,00	3,66	240.101,50	1,80	15.644,00	0,70
<b>Sur</b>	142.814,10	13,00	230.854,00	42,18	3.355.414,50	25,30	945.507,00	39,30
Chiapas	44.515,00	4,10	67.594,00	12,53	1.005.647,80	7,60	244.205,00	10,20
Oaxaca	23.670,00	2,20	51.027,00	9,46	638.813,10	4,80	224.426,00	9,30
Veracruz	60.279,70	5,50	82.267,00	15,25	599.381,10	4,50	164.551,00	6,80
Puebla	8.201,80	0,70	16.844,00	3,12	649.680,10	4,90	168.211,00	7,00
Guerrero	6.147,70	0,60	13.122,00	2,43	461.892,50	3,50	144.114,00	6,00
<b>Resto Estados</b>	240.027,90	21,90	159.070,00	29,50	6.249.857,70	47,10	1.135.884,00	47,20
<b>Total Nacional</b>	1.096.763,80	100,00	539.302,00	100,00	13.268.714,70	100,00	2.404.669,00	100,00

Fuente: elaborado en base a Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que Atiende Procampo, Sagarpa, FAO, 2012.

Una de las conclusiones de un estudio de FAO-Sagarpa para el periodo 1994-2009, es que a pesar de las modificaciones al Procampo con nuevos

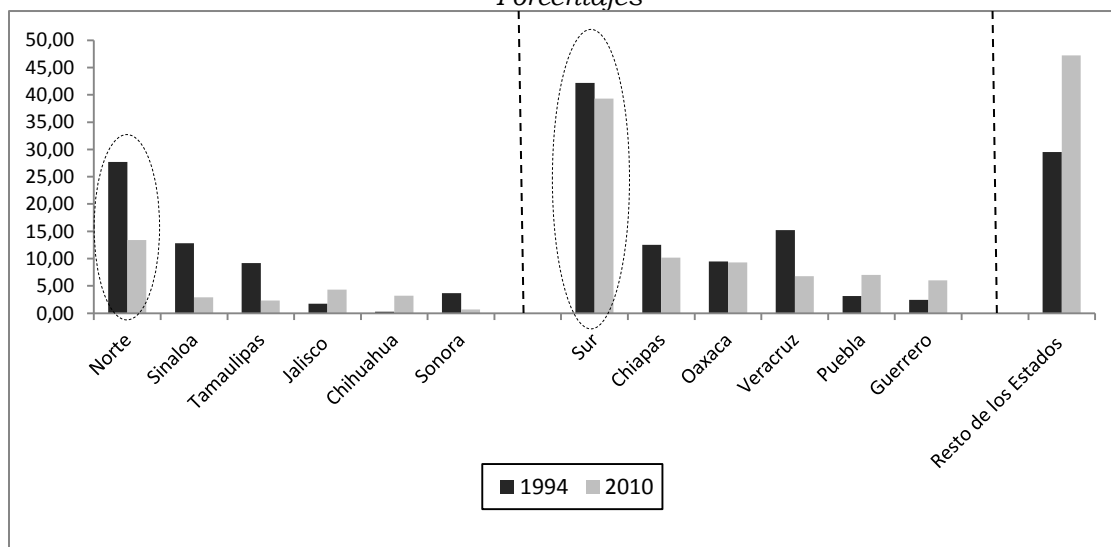
<sup>317</sup> Este análisis lo realizó la FAO-Sagarpa, eligiendo cinco estados del norte con bajos y muy bajos niveles de marginación y cinco estados del sur con altos y muy altos niveles de pobreza y marginación.

componentes y finalidades de apoyo, los fondos siguieron concentrándose en el norte del país, llegando a significar en 2009 el 27.6% de los recursos en los estados con mayor ingreso. En tanto, en los estados de menor ingreso los recursos representaron el 25.3% en el mismo año.<sup>318</sup>

Las Gráficas 36 y 37 facilitan la comprensión de la cobertura regional del programa, diferenciando por *beneficiarios* y *monto de apoyo*.

Respecto a los beneficiarios, hay una orientación favorable del programa hacia el sur y menos favorable para el norte explicada por la predominancia de las actividades primarias y la concentración de los pequeños productores en los estados del sur (Gráfica 36). Al juzgar por los montos de apoyo, la situación es diferente; el norte es el mayor beneficiado, lo que se interpreta en base a los datos, por la predominancia de grandes productores explotando vastas extensiones de tierra y con vocación comercial; además, respaldados por las reglas de operación de Procampo que fijaron la entrega del apoyo en función de la superficie cultivada, lo cual desde el diseño del programa propiciaría una distribución desigual del gasto público entre grandes y pequeñas parcelas (Gráfica 37).

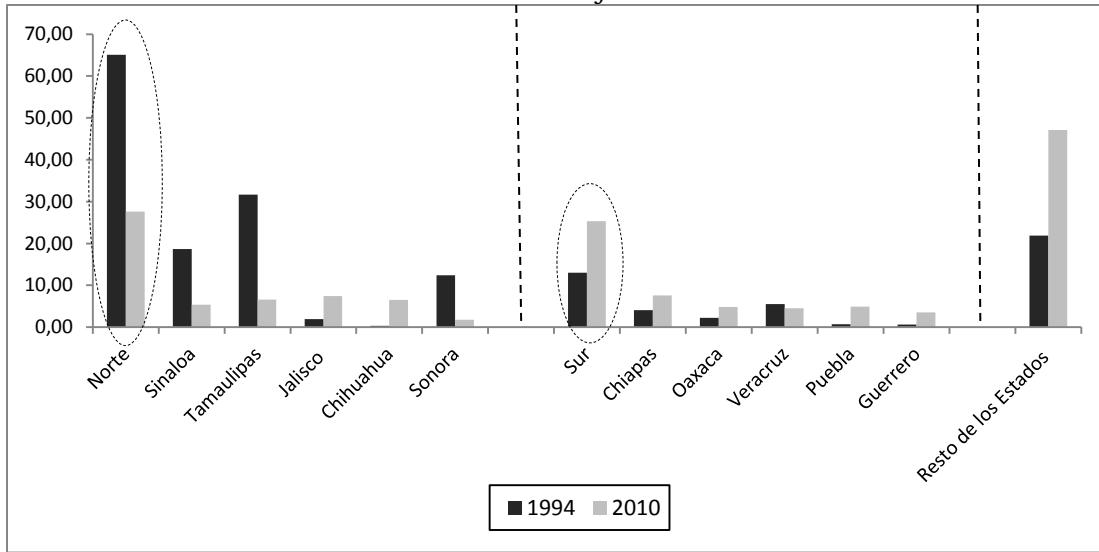
**Gráfica 36**  
Beneficiarios de Procampo por región, 1994 y 2010  
Porcentajes



Fuente: elaborado en base a: Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que Atiende Procampo, Sagarpa, FAO, 2012.

<sup>318</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la problemática que atiende Procampo*. Op.Cit.

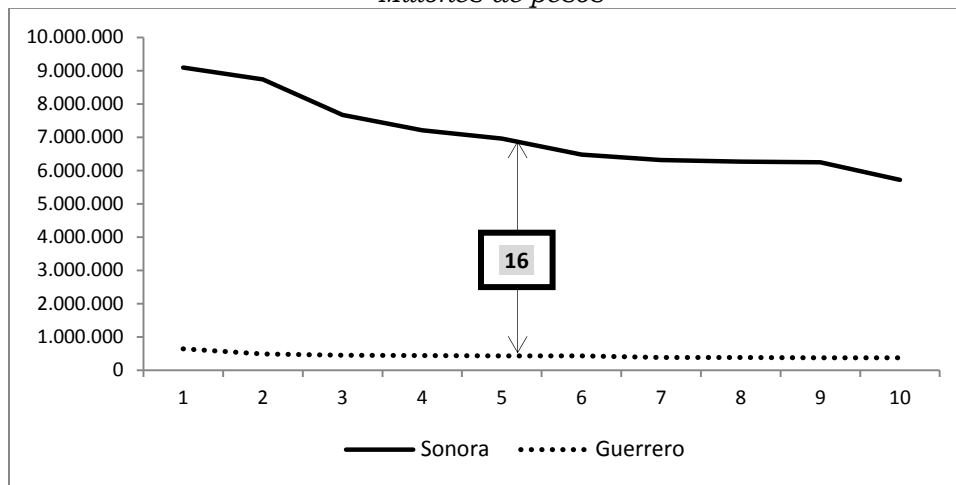
**Gráfica 37**  
 Montos de apoyo de Procampo por región, 1994, 2010  
 Porcentajes



Fuente: elaborado en base a: Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que Atiende Procampo, Sagarpa, FAO, 2012.

Tomando los datos de montos de apoyo de 10 productores de un estado del norte y los de 10 productores de un estado del sur, se tiene que la brecha entre uno y otro es muy grande. Comparando Sonora con Guerrero, por ejemplo, hay una proporción de diferencia de 16 veces mayor lo que reciben 10 productores de Sonora en relación a lo que reciben 10 productores de Guerrero (Gráfica 38).

**Gráfica 38**  
 Procampo: Monto de apoyo a 10 productores de Sonora y Guerrero, 2006-2012  
 Millones de pesos



Fuente: elaborado en base a los datos de la página: [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)

Por su parte, la cobertura en función de las hectáreas sigue mostrando una desproporción entre los productores apoyados de pequeña escala y la magnitud que representan en montos de apoyo si se comparan con los medianos y grandes. Los productores menores a cinco hectáreas beneficiados con el subsidio representan el 77%, mientras que los mayores a cinco y hasta más de cien, el 23%. Sin embargo, a los primeros les corresponde un 33% del monto total del apoyo, en tanto que, a los últimos un 67% (Cuadro 48).

**Cuadro 48**

*Cobertura de Procampo por tamaño de predio*<sup>319</sup>

Tamaño de predio	Productores apoyados		Monto apoyado	
	%		%	
Total Nacional	100		100	
>0 ≤ 1	22,6	77%	4,2	33%
>1 ≤ 2	24,6		8,9	
>2 ≤ 5	30,1		21,3	
>5 ≤ 10	14,8		22,0	
>10 ≤ 18	4,2	23%	11,3	67%
>18 ≤ 50	3		16,4	
>50 ≤ 100	0,6		8,0	
>100	0,2		9,4	

Fuente: elaborado en base a Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que atiende Procampo, Sagarpa, FAO, 2012.

En los 19 años de operación de Procampo una cobertura presupuestaria de esa naturaleza resultó en un distanciamiento entre las capacidades productivas de productores pequeños (sur) y productores grandes (norte); entre la agricultura precaria y de autoabasto con la de vocación comercial, que fue, la que con el impulso de programas como Procampo afianzó su posición exportadora.

La síntesis de la cobertura de Procampo puntualizaría dos aspectos. El primero, que el programa fue diseñado deliberadamente en beneficio de la agricultura comercial del norte lo que aumentó la desigualdad no sólo de las explotaciones agrícolas, sino también de las estructuras de transformación y comercialización agropecuaria.<sup>320</sup> El segundo, que el punto medular de las reglas de operación del programa, la normatividad que lo reguló, estuvo en el criterio de la entrega del apoyo por hectárea, el cual benefició al grupo de productores con más tierra.

<sup>319</sup> Los datos del cuadro corresponden al año 2001, en el que, para fines comparativos se encontraron los datos completos en la categoría de “productores apoyados” y “monto apoyado”.

<sup>320</sup> Véase: ello, F., & Saavedra, F. (2012). *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional*. Op.Cit.

### IV.3.3 Resultados

Entre 1994 y 2013 Procampo fue sometido a 16 evaluaciones: 13 de Consistencia y Resultados; 2 de Resultados; y 1 Estratégica, todas, realizadas bajo el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). No hay evaluaciones de impacto hechas por el Coneval; las disponibles pertenecen al campo de la academia, la mayoría con énfasis en su regresividad.

En resumen, a partir de la información correspondiente a la cobertura, la respuesta a si Procampo favoreció a la equidad en el ejercicio del gasto y a la equidad social del medio rural no es categórica. Fue un programa ubicado en la Vertiente productiva y competitiva del PEC, pero no hay pruebas de que cumpliera con esa finalidad. Los datos sobre sus efectos en la inequidad social, son más contundentes.

En relación al cumplimiento de objetivos, en las reglas de operación del programa el objetivo fue el de apoyar el ingreso de los productores. El Coneval sugirió redefinirlo en razón de que mejorar el ingreso no podía ser un objetivo puesto que la entrega del apoyo por sí sola, ya implicaba una mejoría.<sup>321</sup>

Procampo fue sujeto de cambios a través del tiempo y al objetivo inicial se le sumaron otros como el promover la capitalización y modernización de las unidades productivas, contribuir al cuidado ambiental e impulsar la reconversión productiva.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> Objetivo del Procampo en las Reglas de Operación 2013:

*“El objetivo es apoyar el ingreso de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros a través de apoyos directos; así como apoyos complementarios para la modernización maquinaria y equipo y adquisición de insumos energéticos”.*

Visítese también: <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>322</sup> Sobre las adecuaciones del Procampo, la Sagarpa registra:

- De 1994 a 2009 se denominó Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO y mantuvo la categoría de Programa Presupuestario.
- En 2010 cambió de denominación a Programa PROCAMPO Para Vivir Mejor.
- En 2011, con la nueva estructura programática de la Secretaría cambió su categoría programática de programa presupuestario a Componente, así como su denominación para quedar como Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor.
- En 2013, de acuerdo a la estructura programática cambió de denominación a Componente PROCAMPO Productivo.

Obtenido de <http://www.sagarpa.gob.mx>



En cierto sentido, Procampo cumplió el propósito de mejorar los ingresos de los productores al representar el subsidio una fuente de liquidez segura en tanto inscritos en el padrón respectivo.<sup>323</sup>

Con todo, el cumplimiento del objetivo dispuesto en el decreto de creación del programa referente a aumentar el ingreso de los 3 millones 295 mil productores existentes en 1994, y prioritariamente de los 2.2 millones de productores de autoconsumo que representaban el 67% del total, fue relativo al evaluar por la pobreza de los pequeños productores, su rezago tecnológico y su baja orientación comercial que aún predomina.

Esta visión es coherente con la del Coneval quien considera que desde el mismo diseño del programa se produjo una distribución inequitativa de los fondos, además de que al programa se le atribuyeron funciones que no podía cumplir de forma suficiente y autónoma.<sup>324</sup>

Respecto a la cobertura, las evaluaciones de desempeño existentes sugirieron una cobertura eficiente del programa, pero ineficiente en la distribución del gasto: sí llegó a los productores pequeños pero no les fue favorable en la apropiación global del presupuesto.<sup>325</sup>

En cuanto al uso productivo del apoyo, el rasgo central de Procampo fue el de operar bajo criterios compensatorios y no necesariamente productivos. Si bien, fue un programa que buscaba influir sobre la variable ingreso, la manera en cómo se aprovechó por los beneficiarios condicionó su influencia sobre la producción. Si se dedicó a la adquisición de insumos, herramientas y maquinaria su efecto pudo ser directo sobre la unidad productiva; si se utilizó para cubrir los gastos familiares (consumo doméstico) su efecto sobre la producción fue limitado y funcionó más como una transferencia social con resultados inequitativos.<sup>326</sup>

El uso desvinculado de Procampo llevó a un porcentaje por abajo del 50% en lo referente a su destino en rubros productivos. Sólo un 41% del apoyo recibido se destinó a cubrir aspectos de producción y un 59% a solventar

---

<sup>323</sup> Aunque en términos globales, los pequeños productores se apropiaron de una proporción menor del presupuesto asignado al programa, el monto del subsidio que osciló entre los \$1,000.00 y \$1,300.00 por hectárea, resultó significativo por su condición de pobreza.

<sup>324</sup> Obtenido de <http://www.sagarpa.gob.mx>

<sup>325</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2012). *Evaluación específica de desempeño 2010-2011 de Procampo*. México.

<sup>326</sup> Obtenido de <http://www.sagarpa.gob.mx>

necesidades distintas a las productivas, pudiendo ser éstas familiares o personales.<sup>327</sup>

Referente a las evaluaciones de consistencia y de desempeño disponibles, éstas se enfocan en los aspectos de operación, diseño y componentes incluidos en el programa.

El primero de ellos, es que Procampo no logró la armonización operativa entre sus componentes: diésel agropecuario, diésel marino, gasolina ribereña, fomento productivo del café y apoyo en la compra de insumos (semillas, fertilizantes y otros). Aunque operó bajo una sola secretaría (la Sagarpa) las distintas unidades responsables de administrar cada uno de los componentes trabajaron de manera independiente lo que resultó en la ausencia de un esquema de planeación y coordinación.<sup>328</sup>

El segundo, es que la mayor parte de sus componentes surgieron circunstancialmente y sin justificación, especialmente, la gasolina ribereña y el diésel agropecuario (que subrayó la Evaluación de Desempeño 2009-2010 del Coneval). La permanencia de estos componentes fue una carga para el presupuesto el cual continuó financiándolos sin evidencia de sus efectos. En el caso de los componentes “*Fomento Productivo del Café*” y “*Modernización de la Maquinaria Agropecuaria*” agrupados también bajo Procampo, se recomendó reintegrarlos a otros programas de la Sagarpa con los cuales compartieran objetivos.

El tercero, es que la entrega del apoyo en función de la superficie de terreno fue, desde el nacimiento de Procampo, un sesgo a favor de la gran agricultura. Para las personas físicas, la extensión máxima fue de 100 hectáreas de riego y 200 de temporal; para las sociedades mercantiles y civiles de 25 veces la extensión individual, es decir, 2,500 hectáreas de riego y 5,000 de temporal.<sup>329</sup>

Sin embargo, las reglas de operación agregaron una enmienda que resultó en la inclusión de predios con una extensión mayor a la establecida. En el Manual de Operaciones del programa se establece que si una persona física o

---

<sup>327</sup> Las reglas de operación del Procampo no establecieron ninguna condición para su uso; esto significa que el productor tuvo completa libertad para decidir la aplicación del apoyo en aquello que le resultara más conveniente y no necesariamente en aspectos productivos.

<sup>328</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2012). *Evaluación de consistencia y resultados del programa Procampo*. México.

<sup>329</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2014). *Manual de especificaciones para el componente Proagro Productivo*. México.

moral rebasa el límite máximo de superficie en propiedad no podrá recibir el incentivo a menos que sean realizadas las aclaraciones correspondientes a través de la documentación que acredite la titularidad de los derechos de los predios, lo que no es un impedimento para las empresas agrícolas grandes que son las que terminan por acaparar el apoyo.

El cuarto aspecto tiene que ver con la objetividad y transparencia en la ejecución del programa. Las reglas de operación determinaron que bajo ningún concepto podrían ser beneficiarios los servidores públicos de la Sagarpa. En 2010 la auditoría de desempeño detectó en la revisión de las bases de datos del padrón de beneficiarios y de los directorios de Sagarpa y Aserca, que 70 servidores públicos de mandos medios estaban recibiendo el apoyo (41 de la Sagarpa y 29 de Aserca) por lo que recomendó investigar la irregularidad.<sup>330</sup>

Finalmente, el trabajo de Schwentesiu que evaluó tres evaluaciones de la Sagarpa hechas al programa, considera que lo regresivo de Procampo no se puntualizó con rigurosidad en dichas evaluaciones y contribuyeron a arraigar una visión optimista sobre su funcionamiento y, su consecuente continuidad. Los cambios realizados fueron de forma y no de fondo.<sup>331</sup>

---

<sup>330</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2011). *Auditoría de desempeño al programa Procampo 2010*. México.

<sup>331</sup> Schwentesius, R. (. (2007). *Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la Sagarpa del programa de pagos directos (Procampo) a la agricultura mexicana*. México: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

#### IV.4. *Prioridad sobre los Bienes Públicos más que en los Privados*

Trabajos completos han analizado la estructura del PEC y llegado a la conclusión de que para mejorar la eficiencia del gasto rural, es necesario priorizar los bienes públicos.<sup>332</sup> La propuesta es hacer del PEC un instrumento eficiente de gasto.

Los *bienes públicos* cuyos rasgos reproducen las dos características que la teoría económica les da a los bienes provistos por el Estado, la *no exclusión* y la *no rivalidad*, incluyen programas de naturaleza social, productiva y de infraestructura.<sup>333</sup> Algunos ejemplos son los programas de turismo, cuidado del medio ambiente, educativos, protección social en salud, regularización de la tenencia, atención a microrregiones y zonas de alta marginación, sanidad e inocuidad, innovación y transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, fomento productivo, infraestructura hidroagrícola e hidráulica, y caminos rurales, además de los ramos 23 y 33 correspondientes a infraestructura, equipamiento y aportaciones a estados y municipios.

El potencial de los bienes públicos para el desarrollo rural es elevado ya que concentran renglones favorables para el crecimiento agrícola y de los sectores comercio y servicios. Por ejemplo, la infraestructura hidroagrícola se ha vuelto una necesidad imperiosa para la mayor parte de la superficie sembrada que depende del temporal y ante los periodos de sequía intensificados por el cambio climático. La capacitación y asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la infraestructura del “piso básico” que incluye los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad para las viviendas, son ejemplos de bienes públicos.

En el PEC la composición del grupo de *bienes públicos* según su naturaleza resalta el peso de los programas de infraestructura en relación a los programas de fomento productivo y de beneficio social. La influencia de la infraestructura sobre el crecimiento, ha sido abordada por la teoría de forma

---

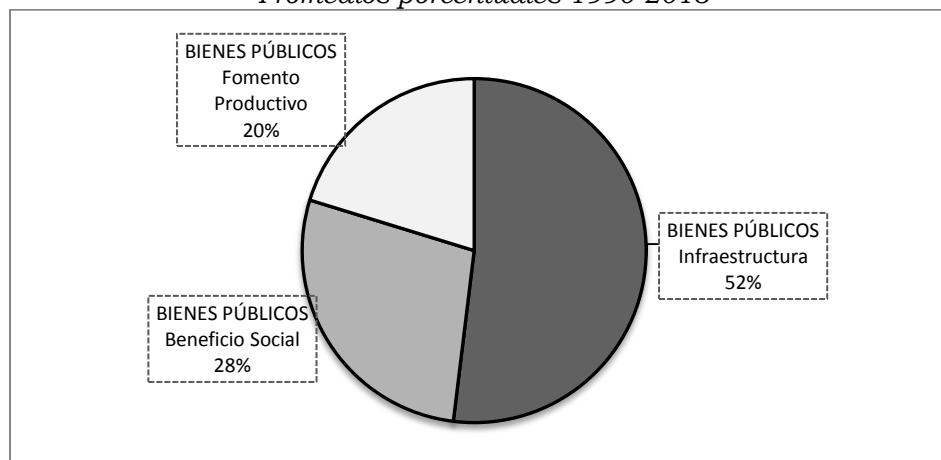
<sup>332</sup> Véanse, Gómez, L. (2006). *Análisis integral del gasto público rural*. Op.Cit. y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2006). *Estudios de política rural en México*. Op.Cit.

<sup>333</sup> La no exclusión en los *Bienes Públicos* provistos por el gasto público rural se presenta debido a que toda la población puede disfrutar de los beneficios de los bienes sin pagar por su consumo. La no rivalidad se cumple porque toda la población disfruta simultáneamente de los beneficios de tales bienes sin limitar a los demás. Al respecto, Haveman y Margolis amplían el concepto de *bienes públicos* y acentúan las posibles diferencias en el consumo de bienes públicos que pueden existir. Un bien colectivo no es necesariamente un bien de consumo colectivo; aunque sea un bien público la provisión puede estar destinada a cierto grupo de la población para su disfrute y no necesariamente a toda la población.

Haveman, R. H., & Margolis, J. (1992). *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

separada de otros tipos de gasto dados sus efectos multiplicadores; se puntualizan los efectos de *crowding in* (atracción) y *spillovers* que tiene sobre varias actividades productivas el empleo y el consumo. En la práctica resulta difícil establecer una línea divisoria entre la infraestructura con fines productivos y la social ya que ambas se retroalimentan; la social incide en lo productivo y la productiva en lo social (Gráfica 39).<sup>334</sup>

**Gráfica 39**  
*Bienes Públicos en el PEC según su naturaleza*  
*Promedios porcentuales 1990-2013*



Fuente: para los años, 1990-2007, Luis Gómez Oliver, *Análisis Integral del Gasto Público Rural*, FAO-SAGARPA, 2006. Para los años 2007-2012, Presupuestos de Egresos de la Federación, varios años.

Además del disfrute colectivo, una cualidad de los bienes públicos que aumenta su capacidad de influir sobre el desarrollo, es que reproduce una relación impersonal e indirecta entre el gobierno y los beneficiarios, lo que reduce el riesgo de uso clientelar de los programas, difícil de erradicar en el medio rural debido a su grado de marginación.

Por su parte, los *bienes privados* en el PEC tienen como rasgo el ser subsidios o transferencias en efectivo, de naturaleza social y productiva. A

<sup>334</sup> La infraestructura económica se compone por un conjunto de equipamientos que se conocen en la literatura como infraestructura básica (*“core infrastructure”*) y puede agruparse en las siguientes subcategorías:

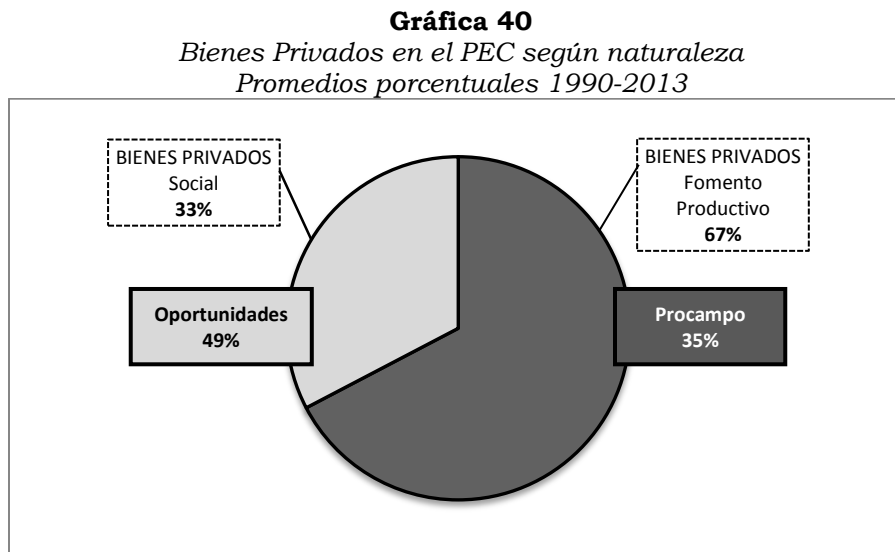
1. Infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos y abastecimiento de agua, electricidad y gas natural.
2. Infraestructura destinada a la prestación de servicios de telecomunicaciones: servicios telefónicos, postales, etc.
3. Infraestructura de transporte: carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos.
4. Infraestructuras relacionadas con la gestión del suelo: mejora de drenaje, prevención de inundaciones, irrigación, control de la erosión, reforestación y preparación de la tierra.

La infraestructura social está integrada por la infraestructura educativa y sanitaria, centros asistenciales y culturales, comisarias de policías, estaciones de bomberos y ayuntamientos. Draper, M., & Herce, J. A. (1994). *Infraestructuras y crecimiento: un panorama*. (Universidad de Barcelona, Ed.) *Economía Aplicada*, 2 (6), 129-168.

diferencia de los bienes públicos, se dirigen a individuos particulares o grupos de ellos, generando exclusión y rivalidad en el consumo.

Ejemplos de bienes privados con finalidad social son el programa Oportunidades, programas alimentarios, vivienda rural, seguridad social, atención a migrantes, adultos mayores, indígenas, apoyos a organizaciones sociales locales, fondos para desastres naturales y contingencias climatológicas. De fomento productivo: Procampo, Alianza para el Campo, apoyos al ingreso objetivo, disel marino y agropecuario, financiamiento para proyectos productivos individuales y grupales, microfinanciamiento a mujeres rurales, y apoyo a pequeños productores.

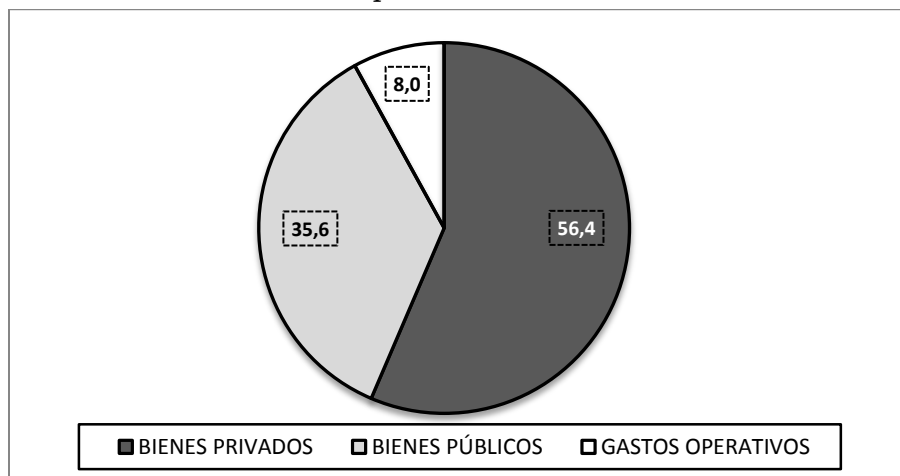
La composición del grupo de los bienes privados en el PEC según su naturaleza presenta una inclinación hacia los programas de fomento productivo con 67% por ciento del financiamiento y 33% para los subsidios sociales. Esa pauta puede explicarse por el papel de Procampo que fue el subsidio más grande del sector agropecuario (representó el 35% del gasto total en bienes privados de fomento productivo); de forma similar, la parte de bienes privados de naturaleza social estuvo mayormente determinada por Oportunidades que representó 49% del gasto total en bienes privados con finalidad social (Gráfica 40).



Fuente: para los años, 1990-2007, Luis Gómez Oliver, *Análisis Integral del Gasto Público Rural*, FAO-SAGARPA, 2006. Para los años 2007-2012, Presupuestos de Egresos de la Federación, varios años.

En términos agregados, al agrupar *bienes públicos* más *bienes privados*, la estructura del PEC tiene una marcada orientación hacia los bienes privados, con más del cincuenta por ciento en relación a los públicos (Gráfica 41).

**Gráfica 41**  
*Gasto público rural por tipo de bienes: Públicos y Privados*  
*Promedios porcentuales 1990-2013*



Fuente: para los años, 1990-2007, Luis Gómez Oliver, *Análisis Integral del Gasto Público Rural*, FAO-SAGARPA, 2006. Para los años 2007-2012, Presupuestos de Egresos de la Federación.

En los trabajos que abordan la estructura del PEC de acuerdo a la tipología de bienes, la conclusión alude a elevados costos de eficiencia si en la composición del gasto predominan los bienes privados sobre los públicos, es decir, los dirigidos a individuos o grupos de ellos.

Los bienes privados cumplen una función dentro del PEC: su presencia obedece a razones de redistribución del ingreso en el gasto público. Sin embargo, su predominancia puede diluir el menor riesgo de uso clientelar de los recursos favorecido por los bienes públicos, y, por el contrario, elevarlo a un grado que la finalidad social y productiva de las transferencias pierda su verdadero sentido.<sup>335</sup> En la perspectiva del origen de los programas, la acumulación de bienes privados dentro presupuesto rural puede deberse a condiciones circunstanciales o a la dificultad de eliminar algunos de ellos por las presiones políticas. La razón más importante es que varios de los subsidios productivos agropecuarios, que entran en la categoría de bienes privados, tienen efectos regresivos; algunos ejemplos son Procampo, Apoyos al Ingreso Objetivo, disel agropecuario y otros de Alianza para el Campo. En cualquier caso, el criterio de eficiencia del gasto que optimiza los medios disponibles y promueve la equidad, no se cumple.

<sup>335</sup> El trabajo de Anriquez, por ejemplo, estudia los efectos de la corrupción sobre el desarrollo rural resaltando que la conformación de grupos de presión (*lobby*) integrados por productores poderosos y ricos influye sobre la asignación del gasto. Ellos, pueden inclinar el presupuesto hacia los *bienes privados* y no hacia los *bienes públicos* debido a que los subsidios individuales son políticamente más redituables. Anriquez, G. (2006). Corrupción y gasto público rural en América Latina. El impacto en el desarrollo rural. En, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público* (págs. 165-196).

Es importante puntualizar que los trabajos que han abordado el tema, no criminalizan a los bienes privados. No hay una segmentación entre “bueno” para los bienes públicos y “malo” para los bienes privados. Algunos programas dentro de los bienes privados de naturaleza social han tenido buenos resultados en la contención de la pobreza, como es el caso de Oportunidades, los apoyos a los adultos mayores, las becas escolares y los programas de empleo temporal que proveen de ingresos a los habitantes de zonas marginadas donde escasea el trabajo remunerado.<sup>336</sup> Con un adecuado diseño, elección de la población objetivo y criterios de entrega de los apoyos, los subsidios pueden no aumentar las condiciones de desigualdad existentes o reducirlas, como efectivamente se busca.

En palabras de Sen, la focalización tiene a su favor el argumento de que mientras más exacto sea un subsidio en llegar a los pobres, habrá menor desperdicio de recursos públicos y un menor costo para llegar al objetivo deseado.<sup>337</sup> En contraste, el esfuerzo presupuestal creciente se debilita por la operación de programas mal focalizados e inequitativos.

En suma, las causas de que el gasto público rural presente un vacío entre cantidades y logros se debe al mal diseño de sus programas, a lo regresivo de sus impactos y a la continuidad de apoyos injustificados en el presupuesto. Hay una precaria conexión entre la totalidad de los subsidios: como consecuencia de una política pública difusa, la mayor parte de ellos surgieron independientemente unos de otros y con fuertes problemas de descoordinación.

Por otra parte, un PEC concentrado en los bienes privados genera un elevado costo de oportunidad en el financiamiento de los bienes públicos. Con un presupuesto mayor para los bienes privados la producción de bienes públicos se reduce en la misma proporción que los beneficios derivados de ellos.

El gobierno tiene el compromiso de cumplir con las normas y de aumentar el bienestar para lo cual es necesario mejorar la producción, la distribución y el consumo de los bienes que ofrece; la estructura del gasto público queda condicionada por los fines de desarrollo del Estado. Las fallas en la práctica deben resolverse bajo ese pilar.

---

<sup>336</sup> Yunez, A., & González, A. (2007). *Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México. Informe consolidado*. México. Ver también, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2012). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de México*. México.

<sup>337</sup> Sen, A. (1995). *The political economy of targeting*. Banco Mundial. Obtenido de <http://www.bancomundial.org>



## CAPITULO V. CONTRIBUCIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las contribuciones de la investigación se resumen en dos puntos:

El primero, en lo que tiene que ver con la normatividad del desarrollo rural, la teoría institucional y la teoría de juegos han permitido dar una explicación nueva a la *actuación de la LDRS de 2001*, resaltando su rol de institución formal, la conducta de los agentes involucrados, pero también el papel de las *normas informales* -subyacentes al diseño y ejecución de las políticas- en la apropiación y cumplimiento de las normas formales. El Capítulo III (Sección III.1.3) se apoyó en la Teoría Institucional, particularmente, en los aportes de Douglas North en lo relativo a la necesidad del *cambio institucional* en paralelo al cambio tecnológico en cualquier espacio y proceso de desarrollo.

Por su parte, *en la teoría de los juegos no cooperativos* se estipula que si se tiene a un conjunto de jugadores, cada uno con estrategias a su disposición, y unas asignaciones por llevar a cabo esas estrategias (utilidades monetarias o de poder), el nivel de cooperación será ínfimo al establecer un determinado intercambio.<sup>338</sup> La característica no cooperativa está en la manera de *cómo eligen y en lo que saben* de los otros jugadores cuando eligen: en general se supone que los individuos toman sus decisiones independientemente unos de otros aunque conociendo a sus oponentes y las posibles estrategias que tienen. Son agentes egoístas que tratarán de predecir lo que los otros entes harán para obrar a su propio favor y conveniencia.

Con fundamento en la teoría de *juegos no cooperativos* y en relación a la cantidad de jugadores involucrados directamente en la política de gasto (las 17 secretarías de la CIDRS), se encontró que su injerencia puede ser un elemento a favor de la descoordinación si no existe una estrategia definida de desarrollo, un ente encargado de amalgamar a todas las dependencias, la delimitación exacta de funciones, y la subsistencia de instituciones débiles en el castigo del uso clientelar de los programas.

El aporte de la investigación, en ese sentido, es que a medida que la Constitución Política y la LDRS establecieron la integración de distintas dependencias del gobierno en la planeación del desarrollo rural, *sin una entidad*

---

<sup>338</sup> La teoría de los *juegos no cooperativos* es un complemento de la teoría general de juegos que incluye a *los juegos cooperativos*, en los que los jugadores no compiten y más bien se coordinan para conseguir los mismos fines y resultados. En este estudio se hace uso de los supuestos de los juegos no cooperativos, en los que sí hay competencia y son más acordes con el intercambio real, aunque, no se soslaya que bajo ciertas circunstancias, la cooperación puede ocurrir, aun presuponiendo la no cooperación.

*responsable de coordinar a las demás de forma eficiente*, el riesgo de la competencia por captar porciones de presupuesto se volvió un juego no cooperativo, donde cada secretaría trabajó por su cuenta, sin articular metas con el resto y operando programas inciertos en los resultados. La *conurrencia* de proyectos y recursos manifestada en la LDRS de 2001, quedó así, en un plano abstracto, sin posibilidades de materializarse.

El juego se hizo mucho más complejo al incluir en el CMDRS, bajo criterios democráticos muy primitivos, a organizaciones rurales de diversa índole que, sumadas a las 17 secretarías de la CIDRS, dan un total de 144 organismos influyendo en la asignación del gasto. Aunque tales organizaciones no ejercen directamente los recursos, su inclusión se presta al juego de intereses y al corporativismo.

El segundo punto, es que la ineficacia del PEC, como instrumento de la LDRS, se explica en gran parte por el *modelo inercial de presupuestar dominante en México*; el PEC es, al final de cuentas, uno de los varios componentes del presupuesto federal y se somete a la técnica seguida. En el Capítulo I (sección 1.3) se revisaron los métodos presupuestarios y sus implicaciones para el gasto rural, proponiendo la revisión del PEC a partir del modelo PBC a fin de ubicar con precisión las deficiencias en su diseño y aplicación, ya que, acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México, ocupa el lugar 99 de 144 países en el desperdicio del gasto público.<sup>339</sup>

La recomendación se trazó antes de que en el transcurso del año 2015, naciera del ejecutivo federal la propuesta de iniciar con el método del PBC en México a partir del 2016, justamente, para revisar detalladamente cada renglón del presupuesto federal.<sup>340</sup> Amén de que la instrucción al Congreso de la Unión, tenga como fin primordial intensificar el ajuste fiscal (reducir gasto), para solventar la caída de los precios del petróleo, como se comenta adelante, lo cierto, es que por primera vez en México, se recurre al PBC, un método presupuestario cuyo objetivo final es detectar ineficiencias en el gasto.<sup>341</sup>

Las preguntas de investigación inicialmente formuladas, generaron las siguientes respuestas:

---

<sup>339</sup> Obtenido de <http://www.imco.org.mx>

<sup>340</sup> La investigación inició en año 2012.

<sup>341</sup> Dos terceras partes del financiamiento del gasto provienen de los ingresos por la venta de petróleo.

### Cuadro 49

#### *Preguntas de investigación y respuestas encontradas*

<i>A nivel de Teorías del Estado y de las Finanzas Públicas</i>	
Preguntas de Investigación	Respuestas Encontradas
1. ¿Hay argumentos suficientes para hablar de un Estado eficaz en el cumplimiento de sus deberes en el sentido de Adam Smith, y en la provisión de bienes técnicamente sociales en el sentido de Keynes? <sup>342</sup>	No hay suficientes argumentos suficientes para hablar de un Estado impulsor del crecimiento, la generación de riqueza, y eficiente en la provisión de los bienes que el sector privado (mercado) no produce para la población rural de México.
2. ¿De acuerdo a Richard Musgrave: el gasto público, el principal instrumento del Estado, está cumpliendo eficientemente, a nivel rural, con las funciones de promoción del crecimiento y redistribución del ingreso, en un entorno de estabilidad macroeconómica? <sup>343</sup>	-No está cumpliendo eficientemente con sus funciones de promover el crecimiento y redistribuir el ingreso favoreciendo al 66.8% de los pobres rurales. -El PIBA continúa su trayectoria de bajo crecimiento (1.9% promedio anual entre 1990-2013). -La calidad del gasto en cuanto a programas que lo integran y sus éxitos, es baja.
<i>A nivel operativo de la política de desarrollo</i>	
Preguntas de Investigación	Respuestas Encontradas
1. ¿Han sido eficaces las normas que respaldan el desarrollo rural?	-Demuestran un distanciamiento entre lo establecido, lo ejecutado y lo logrado. -Se circunscriben a la categoría conceptual sin llegar a planes concretos.
2. ¿Qué obstáculos enfrenta su aplicación?	-Muchos jugadores (17 secretarías de Estado + 127 organismos público-civiles del CMDRS). -Flujos de información confusos. -Predominio de grupos de poder y de interés. -Uso clientelar del presupuesto, en especial programas sociales.
3. ¿Fue la LDRS de 2001 una innovación institucional que supusiera una transición real en la planeación del desarrollo y el nacimiento de un esquema de gasto público fundado en la coordinación y concurrencia de recursos y entidades?	-No representó un cambio institucional genuino. -No cambió la planeación del desarrollo de fondo. -El PEC, su instrumento, se estancó en la fase administrativa y organizativa del gasto. -No impactó positivamente la coordinación entre dependencias públicas. -No impactó positivamente la concurrencia entre programas. -Persistencia de la forma inercial de gastar

Fuente: elaboración propia.

<sup>342</sup> Keynes se refería a los “*bienes técnicamente sociales*” al hablar de aquellos por cuya naturaleza sólo el Estado podía proporcionar y no los agentes privados.

<sup>343</sup> Para Richard Musgrave, los tres deberes que tiene el Estado en cualquier economía, abarcan: 1) la promoción del crecimiento económico, 2) redistribución del ingreso, a través del gasto social 3) estabilización macroeconómica, utilizando el gasto con fines contracíclicos en fases recesivas.

Las conclusiones elaboradas a partir de las respuestas, se asocian a cinco temas del trabajo: 1) la reconsideración del papel del Estado en el medio rural; 2) el reconocimiento del permanente atraso rural; 3) el papel de las instituciones, leyes y normas en el desarrollo rural; 4) la valoración del PEC, el instrumento del gasto, en la coordinación y concurrencia de la política de desarrollo; 5) la asociación entre equidad y eficiencia en los programas del PEC.

En torno al papel del Estado, la conclusión es que su desempeño como promotor del crecimiento y la redistribución equitativa del ingreso no ha sido eficaz. Se percibe un Estado pasivo sin una estrategia de desarrollo y suplantada por un gasto creciente con muy frágiles logros. En base a los fundamentos económicos, no hay un Estado que fomente acciones tendientes a la riqueza, garantice la protección a los diferentes sectores sociales, provea bienes sociales con impacto sobre la desigualdad, genere eslabonamientos fiscales de inversión con efectos productivos en cadena y, que proporcione eficazmente a la población rural -en el sentido de Sen- los *funcionamientos* de salud, educación, alimentación, nutrición e infraestructuras para su plena realización.<sup>344</sup>

El Estado en México abandonó en gran parte su función de impulsar el desarrollo a partir de las reformas económicas tendientes a la desregulación financiera y la apertura comercial. Se diluyó la banca de desarrollo y otros esquemas de protección social y agropecuaria que dejaron mucho más vulnerable a un espacio, con una historia persistente de bajo crecimiento y pobreza.

La interpretación de un Estado reducido, es la cesión de funciones al mercado, el mecanismo cuyas leyes se supusieron universales y positivas para todo territorio. Con base en Hirschman, a partir de un reconocimiento mínimo del paciente se apeló a un remedio universalmente válido en todo espacio y región.<sup>345</sup> La sociedad rural y el sector agropecuario entraron a la apertura, carentes de bases sociales y productivas; además, con un Estado indulgente hacia las fallas del mercado, especialmente en lo referente a la provisión de bienes públicos.

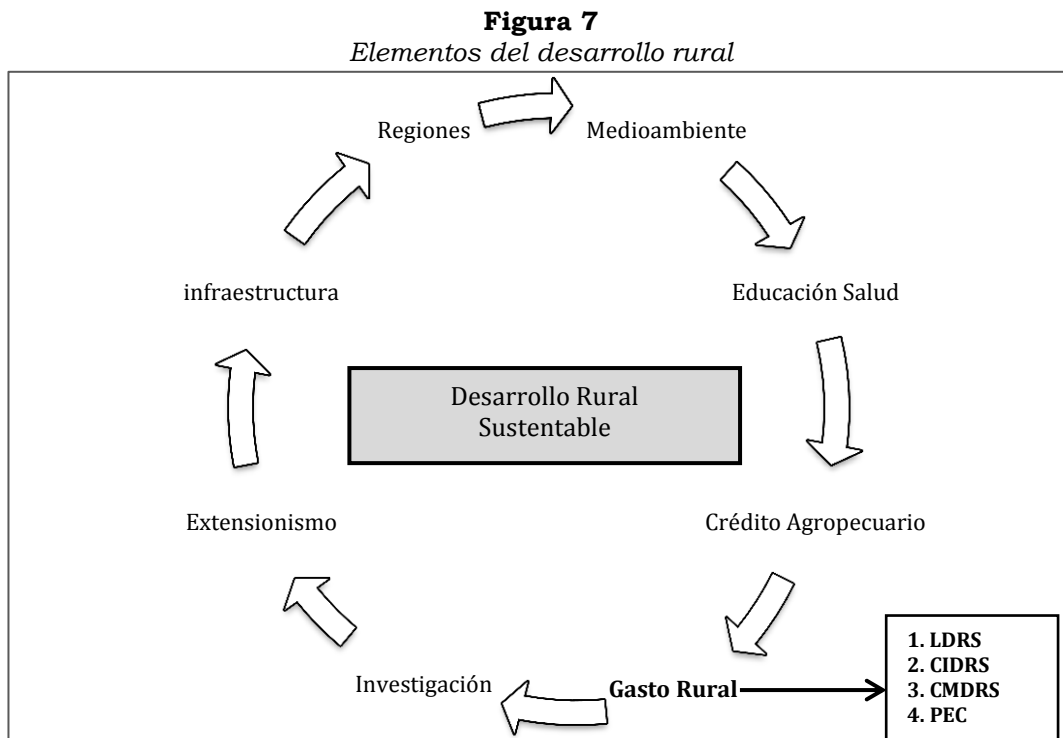
La recomendación al respecto, enlazada al tema del reconocimiento del persistente atraso rural, se orienta a sugerir que la política de desarrollo del Estado debe de retomar sus funciones avocadas a promover el crecimiento y la

---

<sup>344</sup> Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. Op.Cit.

<sup>345</sup> Hirschman, A. (1989). *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros enfoques recientes*. Op.Cit.

equidad en la redistribución del ingreso de forma efectiva. Ello, se sobrepone a la retórica política y, más bien, desde la óptica territorial, pugna por la construcción de una estrategia de desarrollo que abarque además del gasto, los renglones del crédito agropecuario, programas de investigación agrícola, innovación tecnológica, asistencia técnica, infraestructura carretera y de caminos, política educativa, de salud y de nutrición, respeto medioambiental, diferenciación regional, coordinación entre dependencias federales con estados y municipios, y conexiones con lo urbano.



La recomendación en lo que respecta al gasto es la revisión a fondo de cada programa con apoyo en la metodología del PBC. Las dificultades técnicas de este modelo en torno a la necesidad de una buena coordinación intergubernamental –inexistente hasta el momento–, el trabajo de cada una de las secretarías de la CIDRS en la generación de los paquetes de los decisión conteniendo las propuestas de programas a incluir en el presupuesto con un análisis detallado de sus objetivos – resultados; abren la posibilidad de hacer un ejercicio progresivo que no tiene que limitarse de principio, a la anualidad del presupuesto. Puesto que una de las finalidades del PBC es revelar ineficiencias en el diseño y ejercicio del gasto, cuestiona todo de raíz y a detalle, consumiendo muchos recursos y tiempo.

La propuesta de aplicación del PBC al presupuesto rural se da en un contexto donde el Gobierno Federal ha decidido implementar este método a partir del año 2016 y que, a juzgar por las motivaciones, obedece a un garantizado recorte al gasto debido a la caída de los precios del petróleo prevista para ese año y los subsiguientes. La versión del PBC, presenta así, un sesgo muy marcado hacia la reducción del gasto, más que hacia la búsqueda de la eficiencia presupuestaria. Se prevé que se implemente de manera paulatina dada la imposibilidad de evaluar detalladamente en corto tiempo los 800 programas federales en operación (incluyendo los rurales); y, que la contracción del gasto conlleve a la eliminación de algunos programas y componentes del PEC, tal como se proyectó en la Figura 2 de la sección 1.3 del Capítulo I.

En lo concerniente al papel de las instituciones, leyes y normas en el desarrollo rural, la conclusión es que no han representado un *cambio institucional* genuino. La interpretación de North, en ese sentido, es que no basta el cambio tecnológico para crear un esquema de desarrollo incluyente y socialmente aceptable.<sup>346</sup> Las instituciones son fundamentales, pero la publicación de nuevas leyes no garantiza su cumplimiento: aunque las normas formales puedan cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales (costumbres, tradiciones, conductas) se vuelven un obstáculo. El cambio institucional involucra *incursiones decisivas* en las fortalezas de las normas informales que limitan el impacto de las formales buscando erradicar modelos de conductas erróneas arraigadas por largo tiempo, lo cual no es gratuito y de corto plazo.

La LDRS de 2001 opera en un ambiente de corrupción y poca transparencia en el ejercicio del gasto; sus objetivos de mejorar el bienestar de la población rural se someten al uso corporativo y clientelar de los programas públicos, la presión de los grupos de poder y a una dinámica partidista que contamina las funciones más básicas del presupuesto. Como señalaron algunos estudios, la naturaleza de la política social se pierde y reemplaza por el uso político en su versión más degradada.

La recomendación en esta área involucra aspectos de orden estructural en la forma de hacer política en México, los criterios que llevan a la creación de nuevas leyes, las formas *informales* de diseñar y ejercer el presupuesto, y la visión e intereses de los jugadores. Lo más cercano a sugerir una propuesta, es retomar la idea de North sobre la necesidad de iniciar un proceso de cambio

---

<sup>346</sup> North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Op.Cit.

institucional verdadero; de largo plazo, con alcance para la población rural y su medio.

Lo anterior, sumado a la conclusión de que el PEC como instrumento de la LDRS de 2001 para el desarrollo rural, tampoco ha fortalecido la coordinación y concurrencia de los más de cien programas que lo componen y de las 17 secretarías que lo administran. A doce años de operar, no ha surgido una propuesta de revisión a fondo, salvo por el método del PBC que se iniciará para todo el presupuesto federal en 2016.

Por su parte, el gasto rural aumenta desde la LDRS de 2001, tomando la función de estrategia de desarrollo que no le corresponde. Al mismo tiempo, se carece de resultados en la disminución de la pobreza del 66.8% de la población rural, en la reducción del Índice de Gini, en el incremento de la productividad y en el crecimiento del PIBA.

A partir de la implementación del PEC en 2003 los resultados en la armonización de programas en aspectos de evaluación de impactos y operativos, son pocos. Aproximadamente 30 programas del PEC de los más de cien que operan, cuentan con una MIR y son sujetos de evaluaciones; la MIR les permite generar indicadores para la medición de sus efectos. Un elemento a resaltar, es que existen muy pocas evaluaciones de impacto en relación a otras realizadas, lo que se explica por el costo, las implicaciones metodológicas, pero sobre todo, por el tiempo que este tipo de evaluaciones considera para poder determinar si ya se generaron impactos (generalmente va de los cinco a los diez años después de puesto en marcha un programa). En el caso del Oportunidades, la primera evaluación de impacto en las zonas rurales se hizo en 2008, después de los primeros diez años de operación. En el caso de Procampo no se efectuaron evaluaciones de impacto, provenientes del Coneval, en los diecinueve años que estuvo vigente.<sup>347</sup>

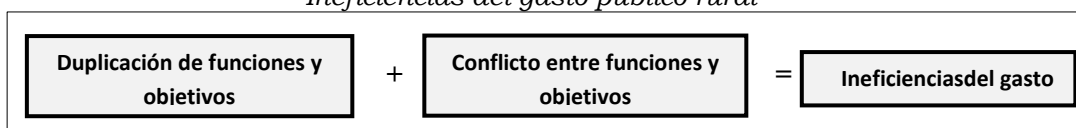
Otro rasgo del PEC es que persiste la tenue delimitación de objetivos, áreas de acción y beneficiarios de los programas que, por un lado, encamina a la duplicación de funciones y, por el otro, a los contrastes entre objetivos de política (Figura 8).

---

<sup>347</sup> Hay que mencionar que aunque Procampo no tuvo evaluaciones de impacto, sí las tuvo de consistencia y resultados, de desempeño y estratégicas, todas, con recomendaciones para la mejora en la esfera de diseño del programa, pero sin trascender a su regresividad.

**Figura 8**

*Ineficiencias del gasto público rural*



Fuente: elaboración propia.

Incrementos presupuestales, duplicidades y discordancia entre áreas de acción y objetivos, crean ineficiencia, pero son reiterados por la baja profundización del PBR como método presupuestario de los últimos años (subsiste el gasto inercial). Sin embargo, hay la posibilidad de unir algunos de sus procedimientos con los del PBC o considerar los más útiles, especialmente en lo concerniente a las *evaluaciones ex post* donde el PBR ha aportado avances significativos a la forma de gastar en México, y a la oportunidad de medir impactos atribuibles a los programas en base a su MIR.

La recomendación es atender un conjunto de aspectos de la estructura programática del PEC tomando como fundamentos los criterios del PBC y retomando algunos del PBR en operación. El vacío en esos campos, es lo que ha llevado a la conclusión de que el rol del PEC, como instrumento del gasto para la coordinación y concurrencia de la política de desarrollo no fue decisivo así como, que, la asociación entre *equidad y eficiencia* en el ejercicio del gasto no existió armónicamente.

Respecto a la equidad y eficiencia del PEC, la conclusión es que al estar el gasto público rural conformado en 56.4% por *bienes privados* (subsidios a individuos) y, que de ellos, el principal apoyo, Procampo (con 35% del total asignado a subsidios productivos) haya exacerbado la desigualdad, contravino los fines de cerrar las brechas de desigualdad en el ingreso de los productores de granos básicos, ello, con el conocimiento del gobierno, la CIDRS y el CMDRS, los dos últimos, sumando 12 años de funcionamiento durante la vigencia de Procampo.

La recomendación, que justifica y retroalimenta a los 14 puntos enlistados en seguida, es priorizar las evaluaciones de impacto en aquellos programas sociales y productivos de mayor presupuesto que responden a objetivos estratégicos -como el caso de Procampo que surgió en el contexto del TLCAN para compensar e impulsar a los productores nacionales frente a sus competidores- para determinar en primer instancia, si hay correspondencia entre metas e impactos; en segunda, para localizar efectos no contemplados sobre la equidad o la eficiencia (Cuadro 50).



**Cuadro 50**

*Recomendaciones para la eficiencia del PEC*

	Acciones	Método Presupuestario <sup>348</sup>
1	Supeditar estructuras y procedimientos en función de objetivos;	PBC
2	Eliminar duplicidades en funciones y estructuras;	PBC
3	Alinear objetivos sectoriales entre agricultura, ganadería, pesca y recursos forestales;	PBR y PBC
4	Alinear objetivos agrícolas con los sectores de industria y servicios;	PBR y PBC
5	Analizar detalladamente de cada programa evaluando costos y beneficios;	PBC
6	Registrar alternativas para llevarlos a cabo: cambios posibles para mejorar su operación;	PBC
7	Justificar cada programa en base a sus aportes al desarrollo;	PBR y PBC
8	Eliminar los subsidios que surgieron circunstancial o coyunturalmente y los programas con impactos inciertos;	PBC
9	Evaluación periódica de programas en el <i>diseño</i> (dependiendo de su complejidad, puede cada uno, dos o tres años);	PBR y PBC
10	Generar evaluaciones de <i>impacto</i> a programas que llevan operando más de cinco años;	PBR
11	Ubicar desvíos entre lo programado y lo ejecutado;	PBC
12	Unificar padrón de beneficiarios de programas sociales y productivos, lo que ayudará a disminuir duplicidades.	PBR y PBC
13	Crear una nueva estructura del PEC en la que los programas incluidos en sus nueve vertientes, contribuyan realmente a lo determinado (programas de productividad, a productividad; los de educación, a educación, etc.).	PBR y PBC
14	Reducir el sesgo agrícola del PEC y dar oportunidad a programas de infraestructura municipal, regional y estatal; a renglones de equipamiento de centros de salud y escuelas; a proyectos agroindustriales.	PBC

Fuente: elaboración propia.

Para avanzar en materia de gasto, es necesario atender las recomendaciones anteriores; el objetivo es empalmar fines del presupuesto y logros. El gasto rural no puede ejercerse sin evaluar antes y después, la puesta de marcha de programas; y sin revisar los impactos de largo plazo.

<sup>348</sup> PBC= Presupuesto Base Cero / PBR = Presupuesto Basado en Resultados.

Como conclusión final, se subrayan seis aspectos abordados a lo largo del trabajo:

El primero de ellos, que el Estado como depositario del contrato social y concesionario de la instrumentación del presupuesto es el único agente capaz de intervenir en las zonas de elevada pobreza. Bajo la perspectiva de la desigualdad generada por la acumulación capitalista o la que resalta los vacíos generados por el mercado el principal medio para resolver el atraso rural es la intervención gubernamental.

El peligro de seguir recetas universales de desarrollo, es hacer a un lado la diversidad local, que, en el caso rural es muy vasta y no puede someterse a políticas homogéneas.

El medio rural mexicano vive una realidad desfavorable en términos de mercados y de política pública que lo deja en una situación de fragilidad para consolidarse y garantizar la seguridad alimentaria. El conjunto de cambios en el campo a partir del retiro del Estado en las áreas de producción y comercio, y el posterior establecimiento de un nuevo esquema normativo significó presionar con creces a un sector débilmente integrado al comercio internacional y con graves problemas de productividad: agricultura de subsistencia predominante, escasa tecnificación, difícil acceso al crédito, vulnerabilidad climática, alto costo de los insumos, desigualdad social al interior de las zonas rurales y de éstas con las urbanas, pobreza, marginación y elevada migración.

El segundo aspecto, es que el impulso de un sistema de juegos sin instituciones que repriman la conducta individualista y del que se esperan resultados generalizados de bienestar no es aplicable al medio rural; la *cooperación estratégica* bajo el esquema de mercados -incompletos y con fallas- constituye una especie de esperanza para reformar la lógica del capitalismo y de los mercados. La construcción de propósitos colectivos por medio de la convergencia, la compatibilización y la coordinación de intereses de los individuos pero sin compromisos previos y reglas que acoten la conducta egoísta de los jugadores, es imposible.

El tercer aspecto, es que las políticas públicas lejos de contribuir a desaparecer las asimetrías entre sectores sociales y de productores, las ha impulsado. La reforma agraria fundó el minifundismo, el segmento pobre de la agricultura y creó una fuente permanente de pobreza. El otro, el segmento rico, también fue producto de una decisión de Estado: convertir a la mediana y gran propiedad en el motor económico del sector rural y encargarle la tarea de

producir los alimentos y las divisas que requería el crecimiento industrial. Esa propensión continúa, como se ha descrito con el caso de Procampo, algunos programas de Alianza para el Campo y el programa de Apoyos a la Comercialización.<sup>349</sup>

El cuarto aspecto, es que una política de desarrollo sin diferenciación regional es imperfecta y escasa. Ciertamente, como argumentan Kessel y Leví,<sup>350</sup> para revertir el atraso del sureste mexicano, es deseable y factible complementar las acciones de política social llevadas a cabo -vía reacomodo del gasto-, con una corrección de los factores que reprimen el aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales del sureste. Su propuesta es la implementación de medidas para corregir las distorsiones creadas por las políticas públicas seguidas en el pasado, que afectaron negativamente la distribución espacial de la producción gracias a la inversión en infraestructura de transporte e hidroagrícola, políticas de precios y tarifas, y régimen de comercio exterior; que terminaron por inhibir el desarrollo del sureste e impulsar el del noreste.

El quinto aspecto, relacionado con las funciones de promoción del crecimiento y redistribución del ingreso que el presupuesto debe cumplir, es que éstas han sido reemplazadas en mayor medida por la *acumulación política* fincada en la redistribución particularista de los recursos públicos. Al analizar la esfera gubernamental donde los actores políticos tienen una participación directa a través de las diversas secretarías públicas que integran la CIDRS, se observa que la *negociación* no beneficia a la colectividad y busca recompensas para los partidos a través de la instrumentación de políticas sociales (en especial transferencias en efectivo) al considerarlas el *principal indicador social* para la evaluación de las competencias públicas. Esa racionalidad, aunque comprensible en una estructura donde interactúan agentes con visiones divergentes e ideologías contrapuestas que luchan en la conquista del poder, es contraria a la naturaleza de los programas sociales. Al no existir una estrategia de desarrollo cooperativa, el presupuesto se vuelve un medio de ardua competencia por la obtención de rentas.

El sexto aspecto, es que el cambio de enfoque en la planeación del desarrollo no ha sido sencillo en la medida de que no depende sólo de la

---

<sup>349</sup> Rello, F., & Saavedra, F. (2012). La problemática rural en México en perspectiva histórica: un marco de referencia par el análisis regional. En F. Rello, & F. Saavedra, *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional* (págs. 21-31). Op.Cit.

<sup>350</sup> Kessel, G., & Leví, S. (2002). El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México. *Economía Mexicana*, XI (2), 203-260.

agrupación contable de las distintas partidas de gasto en un esquema como el PEC para garantizar la concurrencia y la coordinación gubernamental. La LDRS de 2001 y, su instrumento, el PEC, fueron los pasos iniciales de una transición que se aprecia estancada a juzgar por el distanciamiento conceptual y práctico de lo establecido en la LDRS. En primer lugar, se refleja en la no correspondencia entre las cantidades de gasto destinadas a lo rural a partir de la publicación de la LDRS y los indicadores de bienestar; en segundo, en la dificultad para coordinar las acciones de todos los agentes que participan en el proceso de planeación y ejercicio del gasto público a fin de aminorar su conducta oportunista.

A 14 años de entrada en vigor de la LDRS y a 12 de la aplicación del PEC, persisten, como antaño, las viejas concepciones, vicios y la inexistencia de funcionarios de nivel medio capacitados para operar la nueva concepción territorial del desarrollo. En otra orientación, los agricultores y organizaciones campesinas no abandonan el estrecho peticionismo, inevitable contraparte del paternalismo.<sup>351</sup>

---

<sup>351</sup> Tal como se dijo en el año 2000 por Escalante y Rello. Escalante, R., & Rello, F. (2000). El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro. Op. Cit.

## **Bibliografía**

- Aguilar, G. (2012). Instituciones financieras y crédito agrícola en el noroeste (1926-1965). En J. Méndez, *Debates sobre el Noroeste de México, Agricultura, Empresas y Banca (1906-1940)*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Sonora.
- Anriquez, G. (2006). Corrupción y gasto público rural en América Latina. El impacto en el desarrollo rural. En FAO, *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público* (págs. 165-196).
- Appendini, K., García, R., & de la Tejera, B. (2008). La cooperación estratégica: una introducción al debate. En K. Appendini, R. García, & B. de la Tejera, *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 17-32). México: UNAM.
- Arellano, D. (2000). *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México*. Santo Domingo: Congreso Internacional del CLAD.
- Arriaga, E. (2001). *Finanzas Públicas de México* (Segunda ed.). México: Instituto Politécnico Nacional.
- Aschauer, D. A. (1998). *Public investment and economic growth en México*. México: Policy Research Working Paper, The World Bank, México Country Department.
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Auditoria de desempeño al programa Procampo 2010*. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Auditoria a los subsidios a la energía eléctrica*. México.
- Astudillo, M. (2001). Finanzas locales. En E. Arriaga, *Finanzas públicas de México* (Segunda edición ed., págs. 295-334). México: Instituto Politécnico Nacional.
- Ayala, J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Esfinge.
- Ayala, J. (2001). *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Azuara, O. (2013). *Cruzada Nacional contra el Hambre: dudas y preocupaciones*. México: Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa.
- Barea, J., & Martínez, J. A. (2004). *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Barrón, A. (2002). Evolución de la agricultura en México y su comercio exterior. En A. Barrón, E. Sifuentes, & J. M. Hernández, *Apertura económica en las frutas y hortalizas de exportación en México. Un acercamiento al estudio de la*

- segmentación de los mercados de fuerza de trabajo* (págs. 35-60). México: Universidad Autónoma de Nayarit.
- Barrón, A., & Sifuentes, E. (1997). *Mercados de trabajo rurales en México. Estudios de caso y metodologías*. México: Facultad de Economía UNAM.
- Bartra, R. (1975). *Caciquismo y poder político en el México rural*. México: Siglo XX Editores.
- Banco Mundial. (2004). *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, la tendencia y la estrategia del Gobierno*. México.
- Banco Mundial. (2005). *Generación de ingresos y protección social para los pobres*.
- Castillo, M. Á. (2012). Interralaciones entre la emigración internacional masculina y el trabajo femenino extradoméstico en el estado de Guanajuato. En E. Tuñón, & M. L. Rojas, *Género y Migración*. México: Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Michoacán.
- Centro de Estudios para las Finanzas Públicas. (2007). *Los subsidios agrícolas en los países del TLCAN*. México.
- Centro de Estudios para las Finanzas Públicas. (2009). *Subejercicios en la aplicación del gasto federal, 2007 y 2008*. México: Cámara de Diputados.
- CEPAL. (2007). *México: notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria*. México: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. San Salvador: CEPAL.
- Chang, H.-J. (2004). La política social en el desarrollo económico: algunas reflexiones teóricas y enseñanzas del Asia Oriental. *Economía-UNAM*, 4(11).
- Clavijo, Fernando. (1999). *Reformas económicas en México 1982-1999*. México: El Trimestre Económico.
- Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable. (2014). *Reglamento Interno del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*. México.
- Consejo Nacional de Población. (2010). *Índice de Marginación Social por entidad federativa y municipio*. México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (2011). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (2012). *Evaluación de consistencia y resultados del programa Procampo*. México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (2012). *Evaluación específica de desempeño 2010-2011 de Procampo*. México.

- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social.(2013). *Informe de evaluación específica de desempeño 2012-2013*. México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (2014). *Esquema general de la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (2014). *Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social*. México.
- Cordera, R. (1998). Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social. En V. autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa* (págs. 45-60). México: Plaza y Valdés.
- De Grammont, H. C. (2009). La nueva estructura ocupacional en los hogares rurales mexicanos. En De Grammont, & L. Martínez, *La pluriactividad en el campo mexicano* (págs. 273-307). México: FLACSO Ecuador.
- De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2004). Estrategias de ingresos de los hogares rurales de México. En FAO, *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina* (págs. 129-148).
- Delgadillo, J. (2008). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: Plaza y Valdés.
- Delgadillo, J., & Felipe, T. (Mayo-Agosto de 2009). Hacia una política del desarrollo rural en México. *Convergencia* (50), 107-131.
- Diario Oficial de la Federación.(1995). *Decreto de creación de Procampo*. México.
- Diario Oficial de la Federación. (2002). *Decreto de creación de Oportunidades*. México.
- Diario Oficial de la Federación.(2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. México.
- Diario Oficial de la Federación.(2014). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2000-2006*. México.
- Draper, M., & Herce, J. A. (1994). Infraestructuras y crecimiento: un panorama. (U. d. Barcelona, Ed.) *Economía Aplicada*, 2(6), 129-168.
- Echeverrri, R. (2010). Evaluación de políticas públicas en un enfoque territorial. En Congreso de la Unión, *Experiencias, balance y perspectiva de la evaluación de los programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*. México: Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Elbers, C., & Lanjouv, P. (2004). Transferencia intersectorial, crecimiento y desigualdad en Ecuador rural. En: FAO, *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina* (págs. 129-148). Ecuador: FAO, RIMISP.
- Escalante, R. (2006). Desarrollo rural, regional y medio ambiente. *Economía UNAM*, 3(8), 70-94.

- Escalante, R., & Rello, F. (2000). El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro. *Comercio exterior*, 983-987.
- FAO. (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. FAO, BANCO MUNDIAL.
- FAO. (2007). *Temas prioritarios de política agroalimentaria y de desarrollo rural en México*. México: FAO, CEPAL.
- FAO. (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la problemática que atiende Procampo*. México: FAO-SAGARPA.
- FAO. (2012). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de México*. México: FAO, SAGARPA,SEDESOL.
- Fierros, I. (2014). *Análisis de los activos y los determinantes de la diversificación de los medios de vida de los hogares rurales de México*. México: Instituto de Investigaciones Económicas .
- Foxley, A., Aninat, E., & Arellano, J. P. (1980). *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, M. y. (1980). *Libertad de elegir*. Madrid: Grijalbo.
- Garduño, M., & Guzmán, C. (2009). Turismo rural: participación de las comunidades y programas federales. (U. A. México, Ed.) *El periplo sustentable*(17), 5-30.
- Garrabou, R., Tello, E., & Olarieta, J. R. (2010). La reposición histórica de la fertilidad y el mantenimiento de las capacidades del suelo, un elemento fundamental de las "buenas prácticas" agrícolas y su sustentabilidad. En R. Garrabou, & M. González, *La reposición de la fertilidad en los sistemas agrarios tradicionales*. Barcelona: Icaria.
- Gobierno de México. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- Gobierno de México. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Gómez, L. (2006). *Análisis integral del gasto público rural*. México: FAO-SAGARPA.
- Gordon, S. (1998). Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social. En V. autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa* (págs. 247-261). México: Plaza y Valdés.
- Haveman, R. H., & Margolis, J. (1992). *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, F. (2013). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión institucional. *Gestión y Política Pública*, XXII(1), 131-159.
- Hevia de la Jara, F. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progres- Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*(34), 119-132.



- Hirschman, A. (1989). *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros enfoques recientes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huffman, W., & Evenson, R. (2011). Science for agriculture. En OCDE, *Análisis del extensionismo agrícola en México* (págs. 41-42). México: OCDE.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (1994). *Una visión de la modernización de México*. México
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2000). *Población rural y rural ampliada*. México
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2004). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2006). *El ingreso y gasto público en México*. México.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.(2007). *Censo Agropecuario 2007*. México.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.(2010). *Censo de Población y Vivienda*. México.
- Kessel, G., & Leví, S. (2002). El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México. *Economía Mexicana*, XI(2), 203-260.
- Keynes, J. (2000). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Macías, A. (2010). Competitividad de México en el mercado de frutas y hortalizas de Estados Unidos de América, 1989-2009. *Agroalimentaria*, 16(31), 31-48.
- MC. Cutchen, G., & Durán, M. A. (1993). *Dos interpretaciones del campo mexicano*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Mella, J. M., & Mercado, A. (2006). La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. *Comercio exterior*, 56(3).
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Mundial, B. (2009). *Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural, Informe No.51902*. México: Banco Mundial.
- Mundial, B. (30 de Noviembre de 2014). Obtenido de <http://bancomundial.org>
- Musgrave, R. (1973). Principios de determinación del presupuesto. En F. (. Domínguez, *Política fiscal en acción*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid: Mc. Graw-Hill.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Novelo, F. (1997). *Invitación a Keynes*. México : Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.
- Novelo, F. (2002). *Hacia la evaluación del TLC*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Novelo, F. (2002). Incertidumbre en el camino hacia el NAFTA Plus. En N. F. (Compilador), *La política económica y social de la alternancia*. México: Miguel Ángel Porrúa .
- OCDE. (2011). *Análisis del extensionismo agrícola en México*. México: OCDE.
- OCDE. (2015). *Estudios económicos de la OCDE México. Visión general*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OCDE, S. (2006). *Estudios de política rural en México*. México: OCDE, SAGARPA.
- ONU. (2007). *El contexto presupuestario en México y su contexto político*. México: ONU.
- Orozco, M., & Hubert, C. (2005). *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Banco Mundial.
- Pereira, G. (2007). *¿Condenados a la desigualdad extrema? Un programa de justicia distributiva para conjurar un destino de Morlocks y Eloi*. México: Centro de Estudios Filosóficos y Sociales Vicente Lombardo Toledano.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2011). *Informe de Desarrollo Humano México*. México: PNUD.
- PNUD. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. México: PNUD.
- PNUD. (2014). *Índice de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.
- Presidencia de la República. (2001). *Informe Presidencial 2001*. México.
- Presidencia de la República . (2006). *Informe Presidencial 2006*. México.
- Presidencia de la República. (2012). *Informe Presidencial 2012*. México.
- Rello, F. (2001). *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*. México: CEPAL.
- Rello, F., & Saavedra, F. (. (2012). *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional*. México: FLACSO México.
- Rello, F., & Saavedra, F. (2012). La problemática rural en México en perspectiva histórica: un marco de referencia par el análisis regional. En F. Rello, & F. (. Saavedra, *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional* (págs. 21-31). México: FLACSO México.
- Reyes, S., Eckstein, S., Stavenhagen, R., & Ballesteros, J. (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudios sobre las relaciones entre la tenencia y el desarrollo agrícola de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Robles, H., & Raúl, G. (2008). Fallas estructurales del mercado de maíz y la lógica de la producción campesina (microeconomía de autoabasto y la autosuficiencia). En K. Appendini, R. García, & B. De la Tejera, *Instituciones y Desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano* (págs. 281-355). México: UNAM.
- Rojas, T. (2009). La crisis del sector rural y el coste migratorio en México. (U. Iberoamericana, Ed.) *Iberoforum Revista de Ciencias Sociales*(8).
- Romero, E. (1995). La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas. En A. (. Encinas, *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México: Espasa.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Pesca (1992). *Ley Agraria*. México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Pesca.(2008). *Estudio de gran visión y factibilidad económica y financiera para el desarrollo de infraestructura de almacenamiento y distribución de granos y oleaginosas a nivel nacional*. México: SAGARPA, FIRCO.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Pesca.(2008). *Políticas públicas para el sector rural*. México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Pesca.(2014). *Manual de especificaciones para el componente Proagro Productivo*. México.
- Salinas, C. (2000). *México: un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza Janes.
- Santoyo, S. (1977). La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas. *Demografía y Economía*(11).
- Schwentesius, R. (. (2007). *Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la Sagarpa del programa de pagos directos (Procampo) a la agricultura mexicana*. México: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- Schwentesius, R., & Gómez, M. (1999). Política agrícola en el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional. *Revista de la Procuraduría Agraria*.
- Schwentesius, R., & Gómez, M. Á. (1998). Competitividad de hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense. Tendencias recientes en el marco del TLC. En R. Schwentesius, M. Á. Gómez, & G. W. Williams, *TLC y agricultura ¿funciona el experimento?* (págs. 167-203). México: Juan Pablos.
- Scott, J. (2006). Pobreza rural y políticas públicas . *Seminario Desarrollo rural y sector agroalimentario*. México.
- Scott, J. (2008). La calidad del gasto público rural. *Seminario "El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas"*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*. México.

- Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Serrano, J. A. (2001). *La naturaleza de las políticas públicas*. Santiago : Universidad Pontificia de Chile.
- Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre Plan y Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público.(2011). *Guía para la construcción de indicadores estratégicos*. México.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público.(2014). *Catálogo de programas sujetos a Reglas de Operación*. México.
- Skidelski, R. (1998). *Keynes*. Madrid: Economía Alianza Editorial.
- Smith, A. (2002). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Spalding, R. (1985). El sistema alimentario mexicano: ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos III*.
- Tapia, J. (2006). Apertura comercial y eficiencia económica del sector agropecuario de México en el TLCAN. *Comercio exterior*, 56(8), 694-702.
- Tello, C. (1989). La participación del Estado y la empresa pública. En *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México* (Primera ed., págs. 35-50). México: Diana.
- Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Facultad de Economía UNAM.
- Tello, C. (2007). *Sobre la desigualdad*. México: UNAM.
- Tello, C., & Ibarra, J. (2012). *La revolución de los ricos*. México: Facultad de Economía UNAM.
- Tobin, J. (1980). *Acumulación de activos y actividad económica*. Madrid: Alianza Universidad .
- Torres, F. (2001). Fronteras agrícolas, alimentación y fragilidad ambiental. En J. Delgadillo, *Los terrenos de la política ambiental en México* (págs. 95-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Torres, G. (2008). La Ley Desarrollo Rural Sustentable y el campo mexicano. *Geografía Agrícola* (40), 55-72.
- Vilas, C. M. (1998). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). En R. Casas, *Las políticas sociales de México en los años noventa* (págs. 111-141). México: Plaza y Valdés.

Yaschine, I., Ochoa, S., & Hernández, C. (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*. México: Facultad de Economía, UNAM.

Yunez, A., & González, A. (2007). *Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México. Informe consolidado*. México: FAO.

### *Sitios electrónicos*

ASERCA. *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria*. <http://www.infoaserca.gob.mx>

CCA. *Consejo Consultivo del Agua*. <http://www.aguas.org.mx>

CONAGUA. *Comisión Nacional del Agua*. <http://www.cna.gob.mx>

CONAPO. *Consejo Nacional de Población*. <http://www.conapo.gob.mx>

CONASAMI. *Comisión Nacional de Salarios Mínimos*. <http://www.conasami.gob.mx>

CONEVAL. *Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social*. <http://www.coneval.gob.mx>

DICONSA. *Sistema de Distribución Conasupo, S.A de C.V.* <http://www.diconsa.gob.mx>

IMCO. *Instituto Mexicano para la Competividad*. <http://www.imco.org.mx>

PRESIDENCIA. *Presidencia de la Republica*. <http://www.presidencia.gob.mx>

SAGARPA. *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca*.  
<http://www.sagarpa.gob.mx>

STPS. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. <http://www.stps.gob.mx>

## Apéndice estadístico

**Cuadro 1**

*Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica, 1989-2010*  
Porcentajes

	<i>Rural</i>		<i>Urbano</i>	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1989	56.7	27.9	42.1	13.1
1994	56.5	27.5	36.8	9.0
1996	66.8	33.0	46.1	14.3
1998	58.5	31.1	38.9	9.7
2000	54.7	28.5	32.3	6.6
2002	51.2	21.9	32.2	6.9
2004	44.1	19.3	32.6	9.0
2005	47.5	21.7	28.5	5.8
2006	40.1	16.1	26.8	4.4
2008	44.6	19.8	29.2	6.4
2010	42.9	21.3	32.3	8.5

Fuente: Cepal Stat.

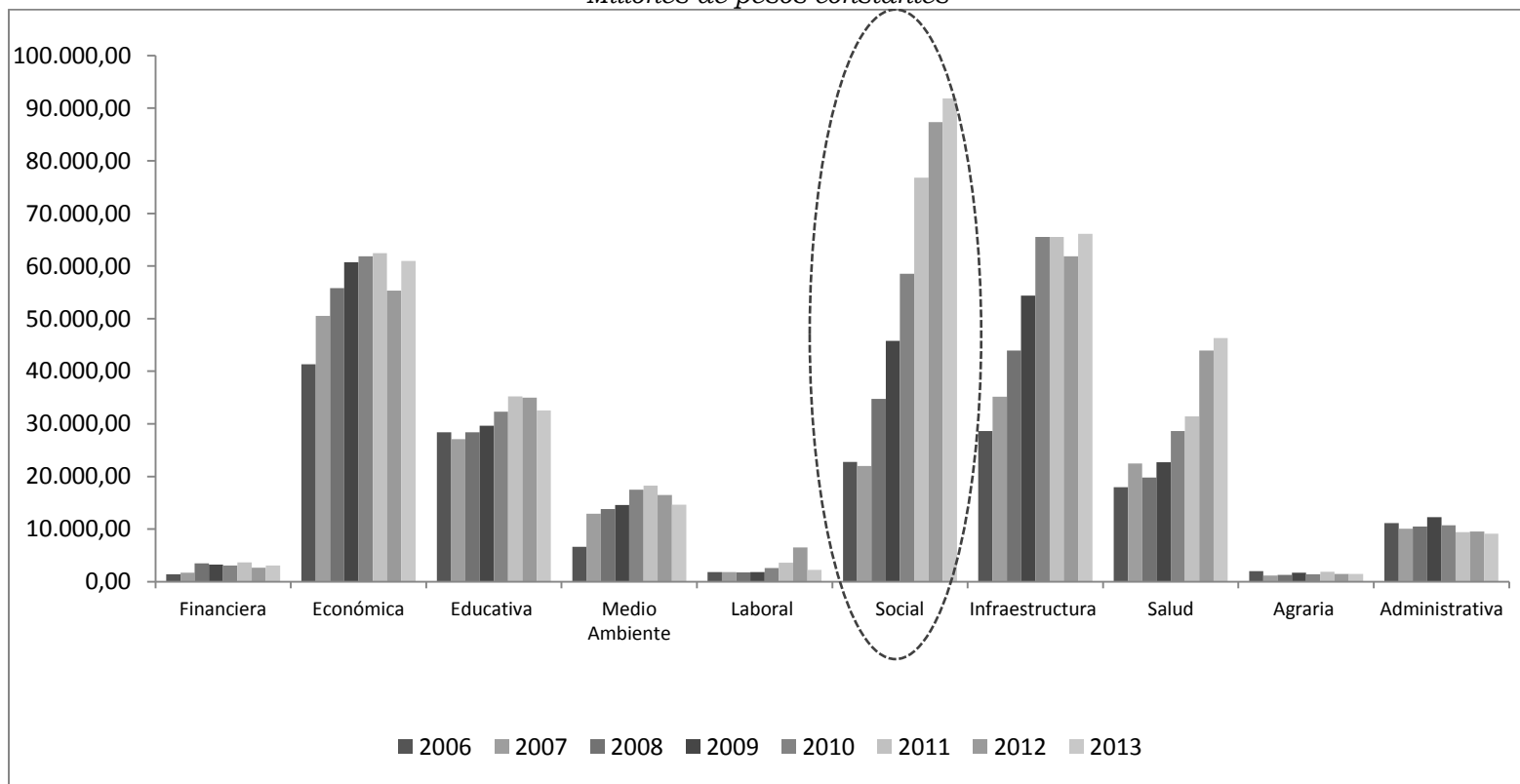
**Cuadro 2**

*Población ocupada por tamaño de localidad según división ocupacional, 2010*  
Porcentajes

Total y Tamaño de Localidad		1-2499 Habitantes
Ocupación Principal	Población Ocupada Total	Población Ocupada
Totales	100	100
Funcionarios, Directores y Jefes	3.8	0.8
Profesionistas y Técnicos	17.6	5.9
Trabajadores Auxiliares en Actividades Administrativas	6.0	1.8
Comerciantes, Empleados en Ventas y Agentes de Ventas	14.5	7.8
Trabajadores en Servicios Personales y Vigilancia	8.1	4.9
Trabajadores en Actividades Agrícolas, Ganaderas, Forestales, Caza y Pesca	10.6	39.7
Trabajadores Artesanales	12.2	11.7
Operadores de Maquinaria Industrial, Ensambladores, Choferes y Conductores de Transporte	10.0	5.7
Trabajadores en Actividades Elementales y de Apoyo	16.3	21.0
No especificado	1.0	0.7

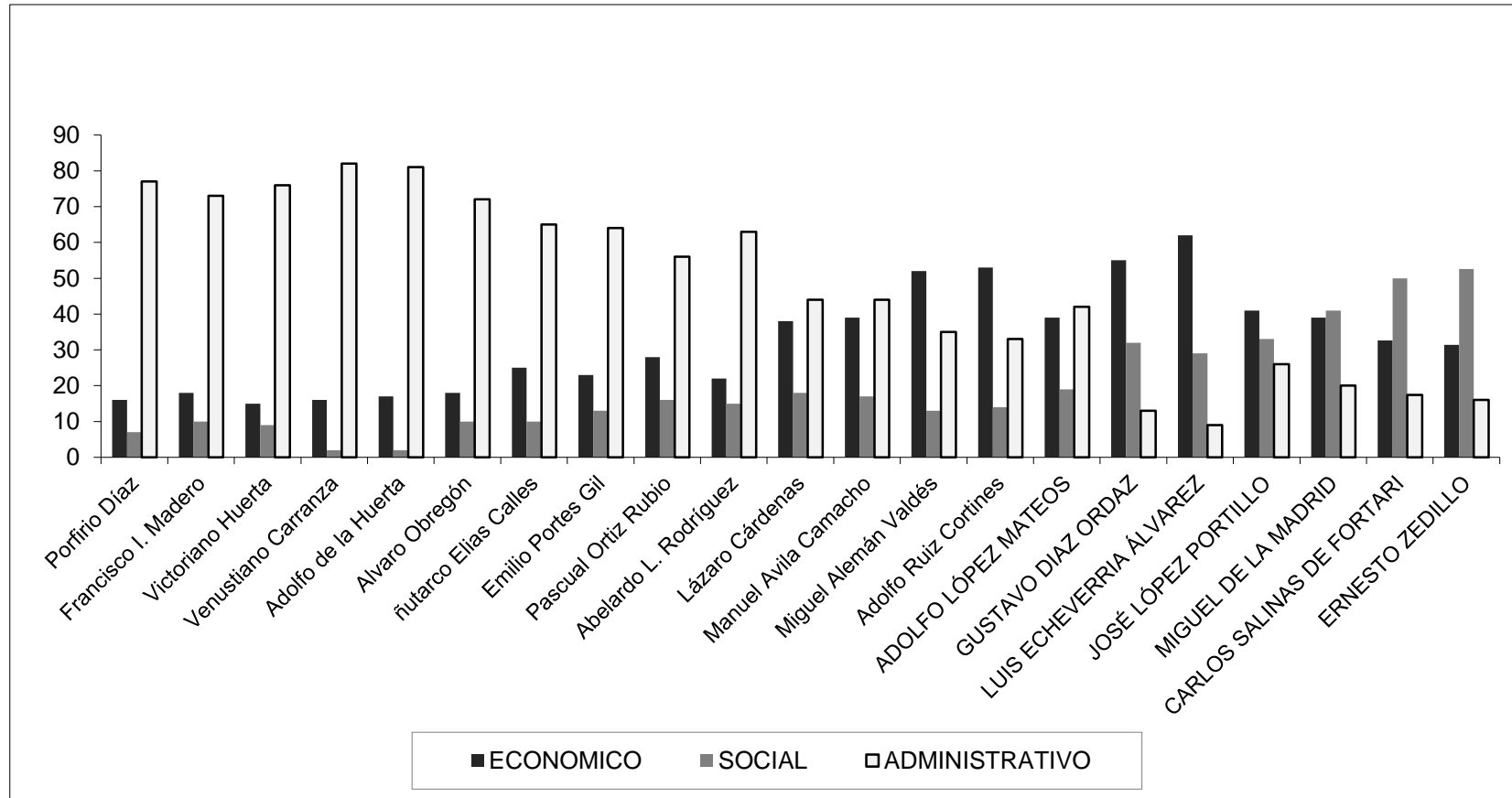
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Inegi.

**Gráfica 1**  
*Evolución del PEC por vertientes, 2006-2013*  
*Millones de pesos constantes*



Fuente: Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, varios años.

**Gráfica 2**  
*Presupuesto Federal Total según función y por periodo presidencial*  
 1900-1996

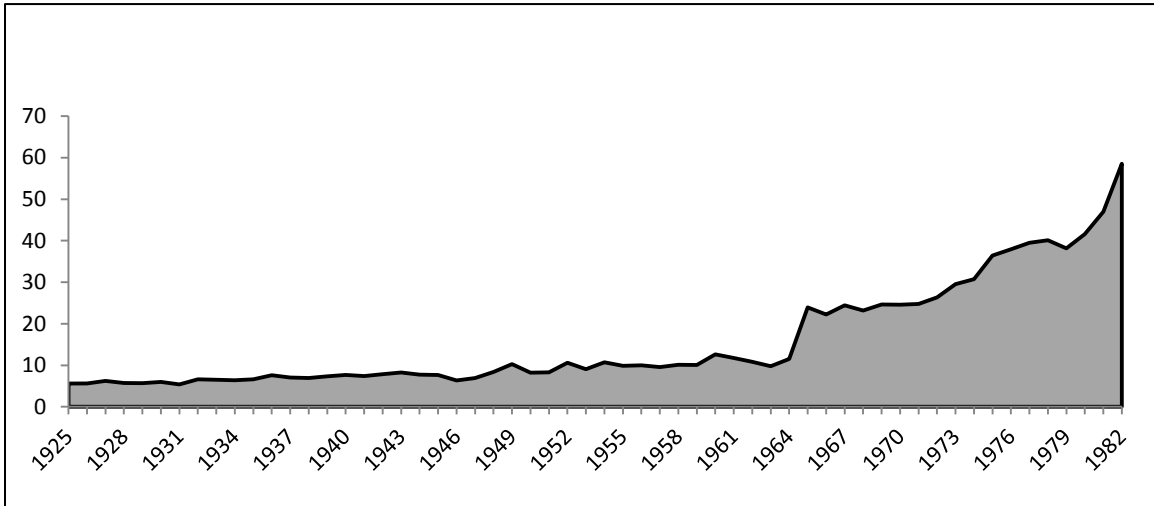


Fuente: Estadísticas Históricas de México, Inegi.



### Gráfica 3

Participación del gasto público total en el PIB, 1925-1982



Fuente: Estadísticas Históricas de México, Inegi.

### Cuadro 3

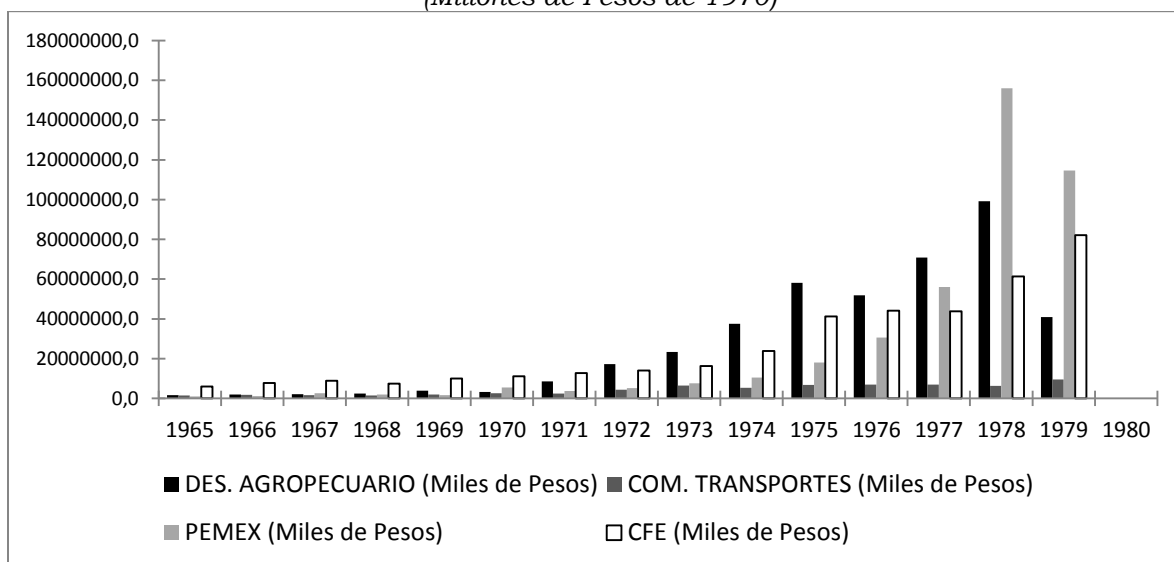
*Destino de la Inversión Federal, 1965-1980  
(Millones de Pesos de 1970)*

	Total	Fomento Agropecuario	Fomento Industrial	Comunicaciones y Transportes
1965	13049	1124	5779	3405
1966	15475	1267	7719	2902
1967	21057	2405	8520	4902
1968	23314	2461	8749	5461
1969	26339	2897	9593	5841
1970	29205	3921	11097	5525
1971	22398	3264	9328	4589
1972	33298	4948	11481	7877
1973	49838	7044	16222	12835
1974	64818	10969	23346	15541
1975	95767	17322	39754	19827
1976	108611	15095	49 955	20826
1977	140102	25774	63293	26570
1978	217382	41002	104454	31556
1979	313 751	47030	145509	44268
1980	486 178	76863	221744	58586

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11ª. Edición, Nacional Financiera.

### Gráfica 4

*Destino de la Inversión Federal, 1965-1980  
(Millones de Pesos de 1970)*



Fuente: La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11ª. Edición, Nacional Financiera.

**Cuadro 4**  
*Población Ocupada por Entidad Federativa Según Rama de  
 Actividad Económica Principal*

	<i>Rama de Actividad Económica Principal</i>	<i>Sector Primario</i>	<i>Sector Secundario</i>	<i>Sector Terciario</i>	<i>No especificado</i>
<i>Total Entidad Federativa</i>	38,401,102	7,483,032	9,446,437	21,298,344	173,289
Aguascalientes	336,688	39,362	98,384	198,473	469
Baja California	1,004,203	72,892	339,001	529,509	62,801
Baja California Sur	169,614	26,502	32,148	110,964	
Campeche	247,947	66,820	41,431	139,678	18
Coahuila de Zaragoza	908,242	66,631	324,251	515,291	2,069
Colima	226,179	41,982	40,551	143,190	456
Chiapas	1,519,454	720,381	203,520	594,842	711
Chihuahua	1,160,211	171,047	411,846	557,360	19,958
Distrito Federal	3,702,922	10,752	815,017	2,870,239	6,914
Durango	556,638	157,907	122,300	270,793	5,638
Guanajuato	1,655,830	283,732	552,051	817,608	2,439
Guerrero	1,235,960	484,121	162,905	585,753	3,181
Hidalgo	899,858	271,598	218,969	405,754	3,537
Jalisco	2,715,400	381,510	738,769	1,587,821	7,300
Estado de México	5,046,500	399,293	1,463,335	3,167,521	16,351
Michoacán de Ocampo	1,512,191	500,829	306,479	701,827	3,056
Morelos	634,474	94,195	142,804	396,668	807
Nayarit	402,031	123,293	63,677	214,628	433
Nuevo León	1,595,672	80,626	529,132	984,959	955
Oaxaca	1,335,359	609,222	214,158	511,540	439
Puebla	1,829,924	552,441	495,842	778,976	2,665
Querétaro de Arteaga	497,572	62,020	150,317	284,360	875
Quintana Roo	330,455	32,935	47,417	249,835	268
San Luis Potosí	794,655	179,827	199,636	414,988	204
Sinaloa	1,036,994	268,678	180,818	580,428	7,070
Sonora	928,846	157,650	238,668	524,073	8,455
Tabasco	704,703	190,981	133,370	379,922	430
Tamaulipas	1,093,208	145,049	287,256	648,126	12,777
Tlaxcala	362,201	72,321	134,366	155,015	499
Veracruz de Ignacio de la Llave	2,775,332	922,518	493,669	1,358,810	335
Yucatán	676,288	126,157	166,815	383,265	51
Zacatecas	505,551	169,760	97,535	236,128	2,128

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Inegi.

**Cuadro 5***Población Asalariada y su Distribución Porcentual según Condición de Prestaciones Laborales y/o sociales*

Sector de actividad económica	Población asalariada	Condición de prestaciones laborales y/o sociales								
		Con prestaciones laborales y/o sociales							Sin prestaciones laborales y/o sociales	No especificado
		Total	Servicio médico	Aguinaldo	Vacaciones pagadas	Reparto de utilidades o prima vacacional	Ahorro para el retiro	Otras prestaciones		
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	2,592,172	17.23	71.77	77.01	44.30	28.67	34.82	15.13	79.65	3.12
Minería, industrias manufactureras, electricidad y agua	5,492,904	75.49	90.02	91.16	81.96	70.23	76.69	32.90	23.46	1.05
Construcción	2,563,541	33.31	84.46	70.85	51.44	37.27	54.13	16.48	64.80	1.90
Comercio	4,385,623	63.66	85.24	89.25	78.79	62.41	69.45	26.98	34.91	1.43
Servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros	13,530,221	69.93	85.38	90.78	82.65	54.51	67.75	29.70	28.97	1.11
No especificado	313,382	74.93	88.51	90.08	84.14	62.75	72.65	30.12	21.59	3.48

Fuente: elaborado en base al Censo de Población y Vivienda, Edición, 1990, 2000 y 2010, Inegi.

**Cuadro 6***Las Empresas Públicas en el Producto y el Empleo 1975-1985*

	En el PIB	En el Empleo	En el PIB Manufacturero	En el PIB (excluido PEMEX)
1975	6.6	3.4	4.1	3.9
1976	6.5	3.6	4.4	4.3
1977	7.8	3.7	4.4	4.6
1978	7.7	3.7	5.2	4.5
1979	8.3	3.8	5.5	4.3
1980	10.5	3.9	4.7	3.9
1981	10.4	4.0	6.4	4.1
1982	14.0	4.4	6.3	4.0
1983	18.2	5.1	5.8	5.1
1984	17.0	5.2		5.4
1985	15.4	5.2		5.4

Fuente: Descentralización y Desarrollo Regional en el Quehacer de la Empresa Pública, en: Ensayos sobre la Modernidad Nacional. La Empresa Pública en la Modernización Económica de México, Edición 1989.

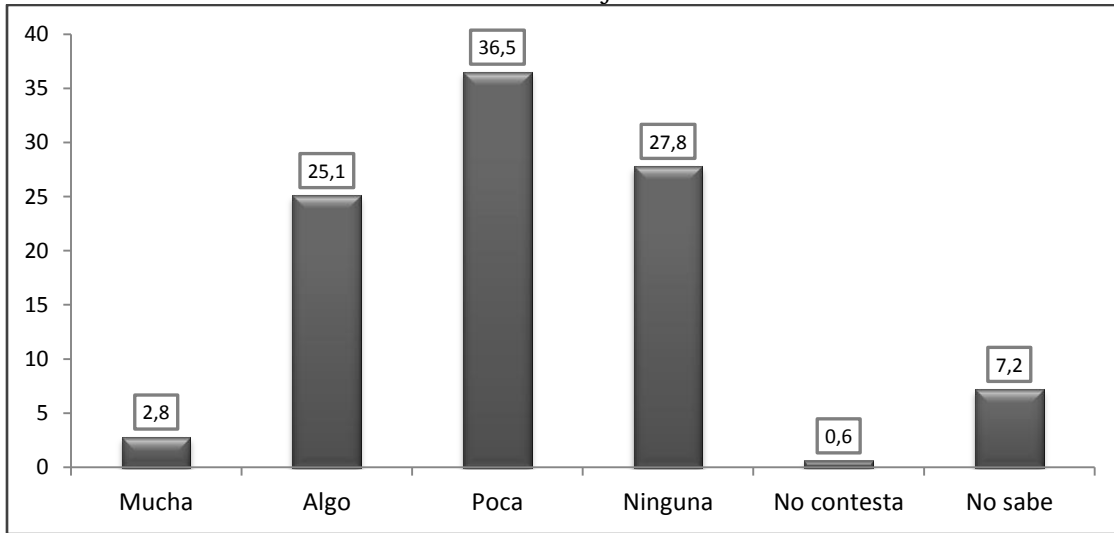
**Cuadro 7***¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en México?*

<i>Opinión</i>	<i>Nº de casos</i>	<i>% del Total</i>
Muy justa	22	1,8%
Justa	156	13,0%
<b>Injusta</b>	<b>715</b>	<b>59,6%</b>
Muy injusta	272	22,7%
No contesta	3	0,2%
No sabe	32	2,7%
Total	1200	100%

Fuente: Latinobarómetro 2011.

**Gráfica 5**

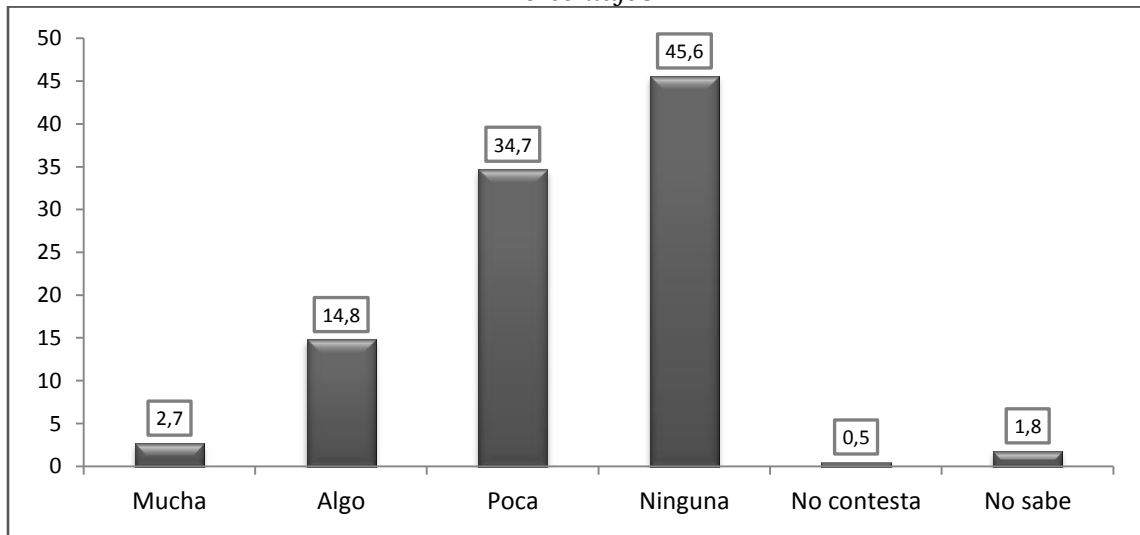
*Confianza en el Congreso Nacional o parlamento de México*  
*Porcentajes*



Fuente: Latinobarómetro 2011.

**Gráfica 6**

*Confianza en los partidos políticos de México*  
*Porcentajes*



Fuente: Latinobarómetro 2011.