

Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006



Análisis Integral del Gasto Público Agropecuario en México

MÉXICO



México, Octubre de 2007

**Proyecto Evaluación
Alianza para el Campo
2006**

**Análisis Integral del
Gasto Público Agropecuario
en México**



Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Fernando Garza Martínez
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

Luis Gómez Oliver

Consultor Internacional

Tabla de contenido

Presentación	1
1. Fundamentos del gasto público rural	5
2. El gasto público rural antes del PEC	11
3. El desarrollo agrícola y rural en México en la actualidad	17
4. Papel de la agricultura en el desarrollo nacional	23
5. Gasto público rural de 1985 a 2007	35
6. Principales programas de asignación del gasto público rural	47
7. Evolución de los componentes del gasto público rural según finalidad y tipo de bienes	55
8. Reflexiones finales	77
Anexo A-1	83
Anexo A-2	87

Índice de cuadros

Cuadro 1. México: Tasas de crecimiento medio anual del gasto público.....	31
Cuadro 2: México: Gasto público rural y su participación dentro del gasto público global y dentro del PIB.....	37
Cuadro 3. México: PEC por Ramos	47
Cuadro 4. México: PEC 2003 a 2007.....	49
Cuadro 5. México: Clasificación del gasto público rural, según finalidad y tipo de bienes 1985-2007	56
Cuadro 6: México: Participación y evolución de las categorías de gasto público rural por finalidad y tipo de bienes. 1985-2007	63
Cuadro 7. México: Gasto público rural en bienes públicos y en bienes privados 1985, 1990, 1995, 2001 a 2007.....	64
Cuadro 8. México: Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social] 1985,1990, 1995, 2001 a 2007	67

Índice de figuras

Figura 1. México. Variación anual del PIB agrícola 1951-2005.....	13
Figura 2. AL: Participación del sector agrícola en el PIB nacional	17
Figura 3. AL: Tasas de variación el PIB agrícola 1995-2000 y 2000-2006.....	20
Figura 4. AL: Crecimiento del PIB agrícola y del PIB global (2000-2006).....	21
Figura 5. AL: Productividad agrícola respecto de la productividad global, 2006.....	22
Figura 6. México: Participación del valor agregado agrícola dentro del PIB global 1990-2006	24
Figura 7. México: Importaciones en la oferta total de productos agropecuarios.....	25
Figura 8. AL/C: Exportaciones agroalimentarias según mercado de destino	27
Figura 9. México: Exportaciones agroalimentarias según mercado de destino	28
Figura 10: México: Balanza comercial silvoagropecuaria y pesquera.	29
Figura 11: México: Gasto Público 1985-2006	30
Figura 12. Países latinoamericanos seleccionados: Gasto total del sector público no-financiero como porcentaje del PIB, promedio 2003-2005.....	32
Figura 13. Países latinoamericanos seleccionados: Gasto total del gobierno central como porcentaje del PIB, promedio 2003-2005.....	33
Figura 14. México: Gasto público rural 1985-2006.....	36
Figura 15. México: Gasto público rural como porcentaje del PIB y su participación dentro del gasto público global	38
Figura 16: México: Gasto público rural como porcentaje del gasto público total.....	39
Figura 17: AL: Gasto público rural como porcentaje del PIB agrícola.....	40
Figura 18: AL: Índice de orientación agrícola del gasto público.....	41
Figura 19: AL: Gasto público rural por habitante rural	42
Figura 20: México: Gasto público rural total y por habitante rural 1985 a 2005.	43
Figura 21. México: Índice de orientación agrícola del gasto público y gasto público rural respecto del PIB agropecuario 1985 a 2005	44
Figura 22. México: Gasto público rural según finalidades y tipo de bienes, promedio 2002-2007	62
Figura 23. México: Gasto público rural en bienes públicos y en bienes privados	64
Figura 24. México: Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social..	67
Figura 25. México: Gasto Público rural según finalidad y tipo de bienes 1985 a 2006	73

Siglas

AL	América Latina
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable
CONADEPI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
DGPE	Dirección General de Planeación y Evaluación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GPCG	Gasto público consolidado del gobierno
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OCDE	Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico
PEC	Programa Especial Concurrente
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos
PROGRAM	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RLC	Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud

TLCAN

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

ANÁLISIS INTEGRAL DEL GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO EN MÉXICO

Presentación

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, ha venido dedicando importantes esfuerzos para mejorar la orientación, operación y eficiencia del gasto público rural. Para apoyar técnicamente esos trabajos la SAGARPA ha contado con la cooperación de la FAO, a través del Proyecto UTF/MEX/070/MEX “Evaluación de Alianza para el Campo”, cuya contraparte es la Dirección General de Planeación y Evaluación, (DGPE), de la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO). El presente estudio forma parte de las actividades de este proyecto.

En marzo de 2007 la FAO llevó a cabo una misión de programación en México, a fin de conocer las prioridades de cooperación técnica de las nuevas autoridades nacionales e identificar las acciones de apoyo correspondientes. Dentro de las consultas con las autoridades de la SAGARPA se destacó el requerimiento de mayores apoyos para complementar los esfuerzos nacionales orientados a mejorar la eficiencia del gasto público rural.

En 2007 México vive un momento marcado por la transición de gobierno. Esta coyuntura abre la oportunidad de aprovechar los resultados de las evaluaciones para impulsar un análisis a mayor profundidad sobre las orientaciones, eficiencia y resultados del gasto público agropecuario y rural, su coherencia con las prioridades de la política sectorial y su contribución al logro de los objetivos de desarrollo. A partir de estos análisis podría plantearse el diseño (o rediseño) de programas, con las consiguientes repercusiones sobre el destino del gasto público.

En este marco se planteó ampliar el esfuerzo de las evaluaciones de los programas de la Alianza para el Campo, considerando su contexto en una doble dirección: por una parte, dentro de la evolución reciente del desarrollo agropecuario y rural; y por otro lado, dentro del conjunto del gasto público canalizado al campo. A partir de ese análisis se procura estimar o calificar los efectos del gasto público rural en el crecimiento agrícola, la disminución de la pobreza, la distribución del ingreso y otras variables relevantes, a fin de brindar elementos de juicio adicionales que contribuyan a construir una base objetiva para fundamentar la discusión respecto de la canalización de recursos al campo.

La actual política sectorial mexicana se enmarca en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, este último cobijado en el paraguas que brinda el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, entre ese marco general y los programas a través de los cuales se ejecuta el gasto público pueden existir, en algunos casos, relaciones relativamente laxas, que dan lugar a acciones dispersas, superpuestas e incluso contradictorias, que dejan poco margen para la construcción de sinergias y que debilitan notablemente los impactos positivos de los recursos públicos invertidos en el campo. Los costos de estas eventuales situaciones van más allá de su impacto negativo sobre la eficiencia en cada programa particular porque implican la ausencia de una política de desarrollo eficaz.

El presente estudio realiza un análisis integral del gasto público rural, considerando el conjunto de los programas incluidos en el Programa Especial Concurrente, PEC, y su relación con los principales desafíos que enfrenta la agricultura nacional, dentro de una visión encaminada a la construcción de una política de Estado para el desarrollo agropecuario y rural.

El análisis se centra en el gasto público rural de los últimos seis años, pero dentro de una perspectiva histórica de más de dos décadas. Aprovechando el trabajo realizado por la FAO para el periodo 1985 a 2001, el estudio construye una serie de gasto público rural actualizada, de 1985 a 2007.

El estudio se orienta inicialmente a distinguir el gasto canalizado a bienes públicos y a bienes privados, las fundamentaciones técnicas para cada uno de ambos tipos de gasto y sus efectos sobre las principales variables del desarrollo agropecuario y rural.

A partir de ese primer análisis básico, se realizan algunas profundizaciones analíticas orientadas a responder:

- Cómo se ubica el gasto público rural de México en relación con el de otros países latinoamericanos, tanto en cifras globales como en términos relativos, según destino del gasto, tipo de beneficiarios y otras variables que se consideren relevantes y para las cuales se tiene información.
- Las relaciones entre el volumen del gasto y las principales variables de resultados del desarrollo agropecuario y rural, como el crecimiento sectorial, la evolución de la pobreza rural y la distribución del ingreso, entre otras.
- La orientación del gasto hacia el fomento productivo o hacia el beneficio social.
- La distribución del gasto entre diferentes tipos de productores.
- El tipo de incentivos que se generan con las actuales formas de canalización del gasto público rural.

A partir de esos análisis se plantean algunas conclusiones respecto de las políticas que subyacen a las características de la estructura y modalidades de instrumentación del gasto público rural, considerando los factores que determinan la actual estructura del gasto público rural, así como las posibilidades de acción para lograr su reorientación hacia el logro de una mayor eficiencia.

El estudio fue realizado entre julio y septiembre de 2007 y estuvo a cargo de Luis Gómez Oliver, consultor internacional de la FAO, quien contó con la colaboración de las consultoras Miroslava Barragán, por parte del Proyecto “Evaluación de Alianza para el Campo”, y Claudia Ferrando, por parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe; además, se mantuvieron continuas consultas con el equipo técnico del Proyecto. La edición del documento fue realizada por el personal del Proyecto.

El borrador inicial fue discutido con el personal técnico de la Dirección General de Planeación y Evaluación, de la Coordinación General de Enlace y Operación, y fue ajustado de acuerdo a las observaciones recibidas.

1. Fundamentos del gasto público rural

El gasto público representa un esfuerzo del país para atender necesidades nacionales prioritarias y financiar programas fundamentales de la política de desarrollo. Actualmente existe consenso sobre el papel del Estado en varias funciones indispensables para el desarrollo económico y social dentro del sistema vigente de economía social de mercado. Por un lado, se reconoce la necesidad de complementar el papel del mercado en áreas que éste no puede resolver eficientemente, como la provisión de bienes públicos, la regulación de los monopolios naturales o tecnológicos, la eficiencia y equidad en mercados con información asimétrica, la atención a externalidades generadas por los procesos económicos privados y la promoción de proyectos con elevadas economías de escala. Por otra parte, existe también una responsabilidad del Estado respecto de las condiciones de vida de la población más desfavorecida, marginada de los beneficios de los procesos económicos. Esto implica tanto una atención inmediata a la provisión de mínimos de bienestar para esta población como el desarrollo de capacidades que le permitan incorporarse a los procesos económicos de mercado. Adicionalmente, en los países en desarrollo, donde la población marginada es masiva y existen enormes disparidades en la distribución de activos y en las oportunidades para el desarrollo de capacidades, los mercados pueden conducir a un crecimiento acumulativo de la polarización económica y social; es indispensable una política proactiva –compatible y coherente con los procesos de mercado- que evite que los procesos económicos den como resultado una mayor exclusión y una marginación más aguda, asegurando que los procesos económicos sean progresivamente más inclusivos.

El medio rural mexicano, donde vive más de la cuarta parte de la población nacional, presenta condiciones que claramente justifican la canalización de recursos presupuestales para instrumentar una política de desarrollo rural, como condición indispensable para responder a prioridades nacionales en varias áreas principales.

Alivio a la pobreza

- Las graves carencias que sufre la población rural significan necesidades de primera importancia que una sociedad solidaria no puede postergar. Por lo demás, en última instancia, el objetivo de la estrategia de desarrollo es lograr mejores condiciones de vida para la población actual y futura. La solución a las severas deficiencias en mínimos de bienestar que sufre la mayor parte de esta población constituye, en sí misma, un objetivo prioritario desde el punto de vista humano, social y político. La incidencia de la pobreza entre los habitantes del campo es mucho mayor que en las ciudades; mientras que en las áreas urbanas la pobreza alimentaria (pobreza extrema) afecta al 9.9% de la población, en el campo ese porcentaje llega a 32.3%. Es decir, un tercio de los habitantes del medio rural vive en pobreza extrema. Asimismo, en las ciudades la pobreza de capacidades alcanza al 15.8% de la población, pero en el medio rural llega al 39.8%.¹

¹ Fuente: Estimaciones de CONEVAL, con base en la ENIGH 2005. La población en pobreza alimentaria es la que tiene un ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria. La población en pobreza de capacidades es aquella cuyo ingreso no alcanza a cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

Una gran parte de la población rural está marginada de los logros en el crecimiento económico nacional, con una articulación a los mecanismos de mercado altamente asimétrica y con costos de transacción sumamente elevados. El imperativo -ético, económico y político- de reducir la pobreza en el país implica, indispensablemente, una acción focalizada sobre el medio rural.

Igualdad de oportunidades

- La igualdad de oportunidades para el conjunto de la población es el camino hacia una sociedad más justa y una condición importante para la integración y la paz social. La reducida productividad, los estrangulamientos en la vinculación con los mercados y el grave retraso estructural del agro mexicano hacen que las diferencias campo-ciudad constituyan todavía una expresión significativa de la aguda polarización económica y social que sufre el país. La reducción en algunos índices de polarización urbano-rural durante las últimas décadas no se debe a un sostenido progreso en las condiciones de vida en el campo, sino, principalmente, a la emigración de la población rural y al incremento de la pobreza en las ciudades.

Además, la marginación rural y la escasa capilaridad social hacen que la desigualdad se reproduzca de generación en generación. Los hijos de las familias rurales pobres tienen muy restringido acceso a mínimos de bienestar, como educación de calidad, servicios de salud o alimentación adecuada; al mismo tiempo, se desenvuelven en un medio económicamente poco dinámico, con estrechas vías de progreso para la producción por cuenta propia y muy limitadas oportunidades de empleo remunerado estable. La única salida viable ha sido la emigración hacia las ciudades o al extranjero, con elevados costos humanos, sociales y económicos. En ese contexto, el desarrollo rural significa un elemento crucial para avanzar hacia una sociedad más equitativa.

Inclusión social

- El desarrollo rural también significa la incorporación de un importante potencial económico para el progreso del país. En gran medida, el secular atraso rural se reproduce en la marginación de un importante acervo de recursos productivos, el primero de ellos: la capacidad creadora y productiva de más de la cuarta parte de la población nacional. Los graves déficits en nutrición, educación, salud, vivienda y acceso a servicios, así como el entorno poco dinámico del campo nacional, constituyen fuertes obstáculos a la realización del potencial productivo de la población rural, generando un círculo vicioso de pobreza y baja productividad que agudiza la marginación de amplias zonas del país y genera un proceso de emigración en condiciones sumamente desfavorables.

Sostenibilidad ambiental

- La débil producción rural (agrícola y no agrícola) se ha venido dando acompañada de una utilización no sostenible de los recursos naturales. El agotamiento y contaminación del agua, la amplitud y profundidad del proceso de erosión de los suelos, la rápida pérdida de biodiversidad, el acelerado ritmo de deforestación, la sobreexplotación de las pesquerías y los demás síntomas de

agudo deterioro ambiental que presenta el país evidencian que junto con la falta de aprovechamiento eficiente del potencial productivo de sus recursos naturales hay también una grave reducción acumulativa de dicho potencial, con repercusiones que van mucho más allá de la agricultura y del propio desarrollo rural, afectando el potencial de desarrollo futuro del país en su conjunto. Esta tendencia debe ser urgentemente revertida. En una visión de desarrollo estructural de largo plazo la sustentabilidad ambiental constituye una prioridad en la que las orientaciones y modalidades del desarrollo agrícola y rural juegan un papel fundamental.

Desarrollo de base territorial

- Actualmente la economía rural es mucho más amplia que la sola actividad agropecuaria. Las actividades económicas no agrícolas son crecientemente importantes en el empleo y el ingreso de la población rural. Sin embargo, estas actividades no son excluyentes respecto de las actividades agrícolas; entre las actividades agrícolas y las demás actividades productivas del medio rural existe una dinámica positiva, en la que el crecimiento de unas favorece la expansión de las otras. El progreso agrícola demanda mayor cantidad de insumos, empleo directo y servicios; permite mayor capacidad de inversión de las familias rurales en otras actividades; y genera un mayor dinamismo de los mercados locales. Al mismo tiempo, el crecimiento en el ingreso de las actividades no agrícolas favorece las capacidades de inversión en agricultura; aumenta las posibilidades de actividades poscosecha, así como la integración vertical en actividades de almacenamiento y transporte de la producción; y genera mayor demanda local para la producción sectorial. Asimismo, el progreso combinado de las actividades agrícolas y las no agrícolas en el medio rural favorece también una mejor articulación económica con el sistema de ciudades intermedias.

Equilibrio regional

- El desarrollo rural, y en particular el crecimiento económico agrícola, constituyen uno de los pocos puntos de partida para revertir los círculos viciosos e creciente marginación que afectan a amplias zonas del país, así como una creciente separación en los niveles de desarrollo entre el norte y el sur del territorio nacional. El crecimiento agrícola y su dinámica acumulativa con otras actividades económicas del medio rural podrían apuntalar la reincorporación de esas zonas al proceso de desarrollo nacional, favoreciendo la integración nacional, un mejor ordenamiento territorial y una mayor equidad entre los grupos de población de las diferentes regiones del país.

Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

- El potencial de los recursos naturales para la producción agropecuaria, forestal y pesquera también se encuentra parcialmente inhabilitado debido a la marginación rural, que implica severas deficiencias en infraestructura (electricidad, comunicaciones, transporte, almacenamiento, irrigación, etc.) lo que incide en baja rentabilidad y desalienta la inversión productiva para su aprovechamiento sostenible. En el contexto mundial y latinoamericano, considerando el grado de

desarrollo socioeconómico, México presenta uno de los desbalances más negativos entre el potencial de recursos naturales silvoagropecuarios y pesqueros respecto de los niveles de producción y productividad agrícola (en el sentido lato del término, incluyendo los cultivos y la producción pecuaria, forestal y pesquera). Más que a causas técnicas-sectoriales, el severo atraso de la agricultura mexicana obedece a la marginación estructural del campo.

Desarrollo de cadenas productivas

- Aunque la participación del sector agrícola en el PIB nacional es reducida, alrededor del 4%, el logro de una producción agrícola más eficiente incidiría significativamente en la competitividad sistémica del país. Los productos agroalimentarios y forestales están en la base de un gran número de actividades comerciales e industriales cuyo valor agregado es incluso mayor que el de la producción agrícola primaria. Al incluir el aporte de la agroindustria la participación del sector agroalimentario en el PIB nacional sube a 9%. La eficiencia en la producción primaria, así como la regularidad y calidad del abastecimiento de los mercados de materias primas agrícolas es fundamental para el progreso de las actividades agrocomerciales y agroindustriales.

Desarrollo agroalimentario

- A diferencia del producto agrícola primario, el aporte de la agroindustria al crecimiento económico no tiende a declinar relativamente conforme aumenta el desarrollo económico; en los países desarrollados (o incluso en varios latinoamericanos, como Brasil, Argentina, Chile o Uruguay) el aporte de la agroindustria en el PIB no solamente es superior al de la producción primaria, sino que llega a ser dos o tres veces mayor, en un proceso de creciente articulación intersectorial. Por un lado, la importancia del sector agroalimentario es superior a la simple participación del sector agrícola en el PIB; por otro, en la medida en que se logre reducir la marginación rural y se favorezca su integración intersectorial, el potencial de crecimiento de esta participación es particularmente importante en México.

Competitividad

- El conjunto de la producción agrícola y agroindustrial incide fuertemente en el costo de la vida y en la evolución de los salarios reales. Prácticamente la totalidad de los alimentos proviene de la producción agrícola, consecuentemente, aunque ponderada por la participación de las importaciones de alimentos, la eficiencia sectorial afecta los costos de producción del conjunto de las actividades económicas y el comportamiento de los precios de los diversos rubros productivos. Por otra parte, para el dinamismo económico y la generación de empleos el papel del desarrollo agrícola y rural resulta esencial. Por las dos razones apuntadas el progreso del agro es una condición esencial para la competitividad sistémica.

Inserción internacional

- La multifuncionalidad de la agricultura, es decir, su importante incidencia en la alimentación, el empleo, la conservación de los recursos naturales, el medio ambiente, el ordenamiento territorial de los países, el ecoturismo, la preservación del paisaje rural y la conservación del patrimonio cultural, hace que el sector agroalimentario sea considerado como altamente sensible en las negociaciones comerciales internacionales. Dentro de la estrategia para mejorar la inserción internacional del país el desarrollo agrícola y rural juega también un papel muy relevante.

Las áreas prioritarias anteriores tienen un papel significativo en las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. La importancia del desarrollo agrícola y rural va mucho más allá de los límites sectoriales o del medio social específicamente rural, condicionando el logro de metas esenciales del desarrollo nacional. Es en este contexto que se plantea el análisis del gasto público rural en México.

2. El gasto público rural antes del PEC

Aunque se analizará solamente el gasto actual, el propio proceso de análisis obliga a mantener una perspectiva histórica. Además, la crítica a las políticas anteriores aprovechando la perspectiva que da el tiempo también es útil porque varios de los problemas y sesgos que en retrospectiva son claramente identificables en aquellas políticas no han sido completamente superados en los programas actuales.

En la actualidad el gasto público rural, ordenado en el Programa Especial Concurrente (PEC), constituye el mecanismo para dar operatividad a la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (LDRS). La LDRS constituye la primera respuesta de perspectiva integradora y de largo plazo de la política de desarrollo rural, después del traumático proceso que destruyó la política anterior –la cual se reducía casi exclusivamente a la política agrícola compensatoria- instrumentada durante la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

La crisis de la deuda externa y el proceso de ajuste estructural desarmaron el ineficiente y frondoso aparato público que se había construido a lo largo de varias décadas y que intentaba compensar la marginación rural y la desprotección agrícola a través de dos mecanismos: Por un lado, un inacabable proceso de distribución de tierras, en condiciones cada vez más alejadas de la orientación productiva, con la finalidad de arraigar a la población en el campo, reducir el flujo migratorio hacia las ciudades y favorecer la gobernabilidad y la paz social que se hacía difícil por la creciente polarización urbano-rural. Por otra parte, una amplia batería de subsidios orientada a regular los mercados agrícolas para hacerlos funcionales al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, asegurando precios bajos para los alimentos y para las materias primas destinadas a la industria. En el modelo pro-industrialización los precios relativos de la agricultura caían rápidamente; pero, simultáneamente, proliferaban los mecanismos de subsidio respecto a los costos de producción agrícola, lo que permitía mantener cierta rentabilidad, aunque cada vez más dependiente del gasto público.

Dentro del amplio esquema de regulación que se fue generando en aquel modelo económico, el presupuesto fiscal contemplaba importantes subsidios orientados a financiar el sistema de precios de garantía, los programas de crédito oficial a la agricultura, el mantenimiento y operación de distritos de riego, la distribución subsidiada de insumos, como fertilizantes y semillas, y numerosos apoyos a productos específicos. La agricultura era un sector fuertemente intervenido y altamente dependiente del gasto público. La población rural vivía fuertemente marginada, pero apoyada con políticas paternalistas y clientelistas.

Las distorsiones provocadas por las numerosas intervenciones y regulaciones agravaban las limitaciones derivadas de la falta de infraestructura y de la marginación rural para la construcción de las cadenas productivas. Éstas se desarrollaban en función del aprovechamiento de regulaciones y apoyos particulares que pretendían reducir los márgenes de comercialización a pesar de las fuerzas de mercado y favorecer la equidad en base a controles. Esto condujo a una fronda adicional de mecanismos de intervención, vigilancia y supervisión, de enorme costo fiscal y económico, que muchas veces eran ineficaces.

Estas políticas fueron incapaces de generar un desarrollo agrícola y rural autónomo y equitativo. Por el contrario, acentuaron la polarización urbano rural y la propia polarización al interior del campo. El sesgo antiagrícola de las políticas macroeconómicas se combinó con un sesgo de la política agrícola en contra del pequeño productor, particularmente por los mecanismos utilizados en la aplicación del gasto público rural. Los cuantiosos recursos canalizados a través de los apoyos al mantenimiento y operación de las obras de irrigación, los subsidios a la maquinaria y otros bienes de capital, las subvenciones otorgadas a los fertilizantes y otros agroquímicos, las tasas preferenciales de crédito o la cancelación impaga de deudas con la banca oficial, así como los demás apoyos encaminados a reducir los costos de la producción agropecuaria beneficiaron fundamentalmente a aquellos agricultores que usufructuaban las obras de irrigación, empleaban maquinaria, utilizaban insumos modernos y tenían acceso al crédito oficial, es decir, fundamentalmente al subsector relativamente privilegiado de productores agrícolas medianos y grandes. Incluso, el beneficio estaba en función del grado de privilegio, puesto que quienes hacían mayor uso de la infraestructura y de la tecnología o quienes recibían más crédito eran quienes se beneficiaban de una mayor proporción del subsidio.

En contrapartida, la gran mayoría de los pequeños productores que no disponían de tierras de riego, ni utilizaban maquinarias o agroquímicos, y no tenían acceso al crédito institucional, solamente enfrentaron el freno a la rentabilidad originado por la baja en los precios relativos, sin beneficiarse de los recursos públicos canalizados a través de los mecanismos de subsidio.

La política compensatoria tuvo también importantes efectos negativos en la conformación del patrón tecnológico, debido a que las fuertes distorsiones provocadas por los subsidios a los insumos y recursos impedían que sus costos reales se reflejaran en la estructura de costos del agricultor, induciendo a una utilización no racional de los mismos. La maximización de la rentabilidad en la explotación agrícola implicaba un elevado e ineficiente consumo de agua, fertilizantes y otros insumos, sin correspondencia con su costo real para el país.

La inseguridad y la falta de una rentabilidad independiente de la participación en los beneficios fiscales provocaban la sustitución del proceso de inversión privada por la búsqueda de una "renta institucional", basada en el clientelismo. Durante el último decenio antes de la crisis de la deuda externa el gasto público rural aumentó a una tasa de 12.5% anual, pero el PIB agrícola crecía sólo 2.2% por año. La agricultura progresaba en forma mediocre y cada vez más dependiente del gasto público.²

Por otra parte, la incapacidad de los beneficiarios de la distribución de tierras para explotar competitivamente por cuenta propia las superficies recibidas a través de los procesos agrarios y las restricciones legales para establecer mecanismos de asociación que permitieran una explotación a escala comercial generaron múltiples mecanismos ilegales que implicaban inseguridad y falta de visión de largo plazo en el aprovechamiento de los recursos, lo que conducía a formas de explotación precarias y ambientalmente no sostenibles.

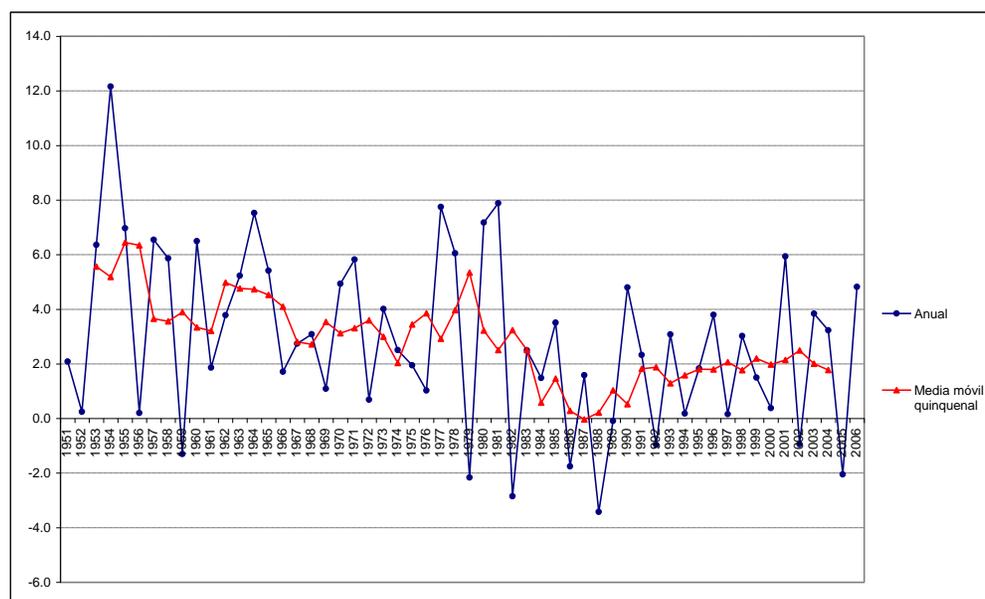
² CEPAL/SARH, El desarrollo agropecuario de México, tomo VII, México, 1982

Las políticas señaladas no solamente mantuvieron la diferenciación campo-ciudad y la polarización al interior del medio rural, sino incluso las acentuaron. Desde mucho antes de la crisis que lo haría insostenible, el gasto público rural en México era ineficiente y generaba mayor desigualdad.

En el contexto de la insolvencia provocada en la crisis de 1982 se generó un drástico abatimiento del gasto público rural que cayó prácticamente a la mitad y después de 1983 los apoyos siguieron bajando aún más. Dentro de algunas estimaciones del total del gasto público rural esta baja se compensó sobradamente en algunos años debido a los cuantiosos recursos destinados al saneamiento de empresas públicas en el contexto de los procesos de privatización y reducción del aparato estatal correspondiente al ajuste estructural;³ pero los apoyos recibidos por los agricultores caían aceleradamente. Las profundas reformas llevaron a la desaparición de muchas de las entidades de fomento agrícola y de política de desarrollo rural.

La agricultura y las demás actividades económicas de la población rural perdieron una importante fuente de impulso. Al mismo tiempo, el contexto recesivo nacional significaba un desestímulo adicional al desarrollo agrícola y al conjunto de actividades productivas del medio rural, y la inestabilidad macroeconómica inhibía aún más la inversión en agricultura. Durante la década de los ochenta la tasa de crecimiento del PIB agrícola cayó dramáticamente, con la consecuente pérdida de dinamismo en el conjunto de las actividades económicas del medio rural (ver Figura 1).

Figura 1. México. Variación anual del PIB agrícola 1951-2005
(porcentajes)



Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2005 y 2007.

³ Ver, FAO, Base de Datos del Gasto Público Rural.

El colapso en las capacidades del Estado para apoyar el desarrollo rural provocó también la cancelación de los procesos agrarios tradicionales vinculados a dichos apoyos. La producción ejidal que ya no podía depender de los aportes fiscales era inviable si no permitía una producción más abierta a la inversión privada. La desregulación del ejido fue la consecuencia inevitable.

En las precarias condiciones de la gran mayoría de la población rural del país, el agravamiento de los indicadores de pobreza significó costos sociales y humanos sumamente severos. A finales de la década de los ochenta en respuesta al deterioro en la economía rural se instrumentaron políticas para la construcción y desarrollo de redes de protección social, a través de transferencias de ingresos a la población más pobre, principalmente, el programa PRONASOL.

Asimismo, en la década de los noventa fue necesario reconocer que el marco macroeconómico equilibrado no era suficiente para la reanimación de la agricultura y de la economía rural. La marginación del medio rural vinculada a la deficiente infraestructura básica, productiva y de comunicaciones, y las graves insuficiencias en servicios de transporte, financieros y de información, así como las severas carencias que sufre una gran parte de la población, limitan severamente la eficiencia y capacidad de los mercados para traducir los recursos potenciales en oportunidades de inversión y hacen indispensable el desarrollo de un conjunto de políticas complementarias.

En el contexto de las profundas transformaciones estructurales derivadas de la nueva orientación hacia la apertura económica, la desregulación de mercados y el nuevo papel del Estado, las políticas de apoyo al desarrollo debieron modificarse radicalmente. El ingreso al GATT y, sobre todo, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, TLCAN, hicieron inviables muchos de los instrumentos de política anteriores e implicaron restricciones al diseño de la nueva política de desarrollo rural.

Entre los principales cambios derivados de las nuevas orientaciones en el papel del Estado y en la inserción internacional está el surgimiento de programas de gasto público rural que obedecían a la lógica de la desregulación de mercados, privatización de empresas públicas y apertura económica.

En preparación a la entrada en vigor del TLCAN se instituyó un Programa de Apoyos Directos (**PROCAMPO**) en sustitución de los anteriores apoyos a través del sistema de precios de garantía. Con la intención de compensar precisamente a los anteriores beneficiarios de los apoyos vía precios de garantía, se levantó un inventario de productores de cultivos básicos que tenían precios garantizados y se establecieron pagos directos de PROCAMPO que constituyen beneficios vinculados al uso histórico de la tierra.

Complementariamente, se diseñó un **Programa de Apoyos a la Comercialización** con el fin de apoyar a productores y comercializadores en la transición desde el sistema con intervención estatal en la compra, comercialización y distribución de productos agrícolas hacia un sistema orientado más libremente por fuerzas de mercado.

Además, en sustitución de los diversos programas de las numerosas instituciones de fomento, se creó un amplio programa de apoyo a la productividad de las actividades agropecuarias y a la capitalización del sector agrícola, altamente descentralizado y con la

lógica de responder a la demanda y ya no más a las decisiones de la fronda de instituciones gubernamentales. La **Alianza para el Campo** surgió como una amplia batería de programas, dentro de procesos participativos que involucraban a las instancias descentralizadas de gobierno (estados y municipios), así como a los productores, en condiciones de corresponsabilidad y cofinanciamiento.

Paralelamente, en apoyo a la política social y para hacer llegar los beneficios a la población rural más pobre, se implementó **PROGRESA**, después llamado **Oportunidades**, que es un programa de transferencias directas, condicionadas a la participación de la población beneficiaria en acciones que favorezcan su propio desarrollo en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición.

Estos cuatro programas (PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización, Alianza para el Campo y PROGRESA/Oportunidades) son emblemáticos respecto de la nueva orientación del gasto público rural y de la política de desarrollo agrícola y rural funcional al nuevo paradigma de desarrollo. La respuesta de estos programas al nuevo modelo de desarrollo nacional implica innovaciones en dos dimensiones fundamentales: por un lado, la adecuación al sistema de economía social de mercado, con libertad de precios internos, minimización de las distorsiones respecto de los precios de frontera y apoyos neutros respecto de los precios relativos; por otra parte, la concepción de una estrategia de desarrollo rural multisectorial, de base territorial, superando la visión estrecha que significaba una política de desarrollo rural en gran parte restringida a los límites sectoriales de la política agrícola.

Sin embargo, otras dimensiones de la política de desarrollo agrícola y rural adecuada al nuevo paradigma de desarrollo no se reflejaron suficientemente en cambios en los programas. Principalmente, la necesidad de una orientación al uso ambientalmente sostenible de los recursos naturales o el desarrollo de sistemas financieros rurales. A pesar de algunos avances recientes, los programas actuales en estas dos áreas no presentan grandes innovaciones y son relativamente reducidos en monto.⁴

Adicionalmente, dentro del acelerado dinamismo de los actuales procesos de desarrollo, también se requieren programas innovadores en áreas emergentes, como la generación y aprovechamiento de las fuentes de energía o la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural en el medio rural, entre otras.

Junto con los nuevos programas que resultaron de la necesidad de adecuación de la política a las nuevas condiciones del desarrollo nacional y del contexto internacional, también se mantuvieron líneas de programas en distintas áreas tradicionales de la política de desarrollo, como obras de infraestructura, fondos para inversión, sanidad de plantas y animales, inocuidad de alimentos, aspectos agrarios, condiciones laborales o apoyos sociales puntuales.

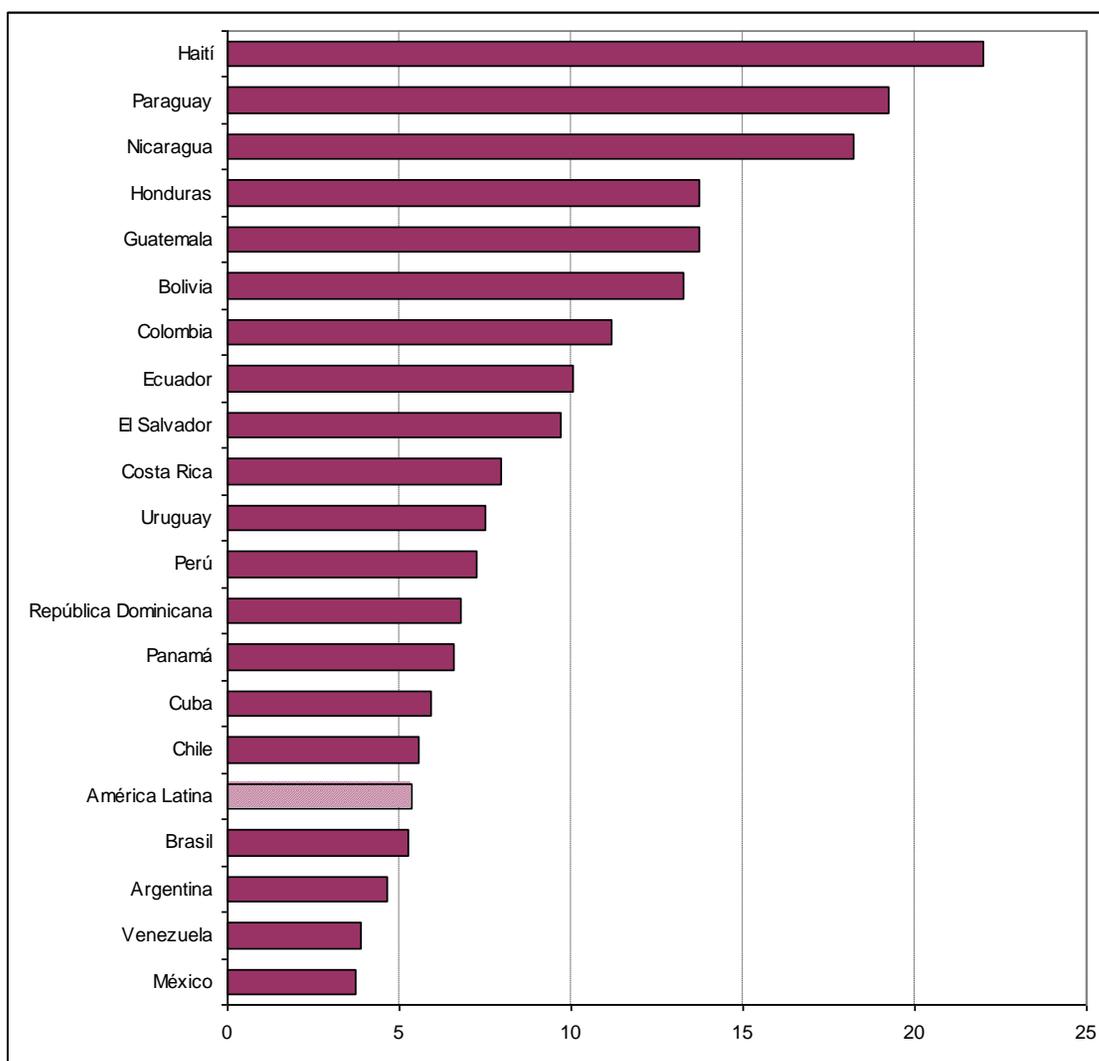
⁴ Los programas del gasto público no son los únicos mecanismos para instrumentar la política de desarrollo agrícola y rural. En las dos áreas mencionadas, financiamiento rural y uso sustentable de los recursos naturales, las definiciones sobre los derechos de propiedad, las normativas sobre contratos y diversos arreglos institucionales podrían constituir aportes muy valiosos, más allá de los programas operativos financiados con recursos fiscales.

Además, la lógica institucional particular de las diferentes entidades gubernamentales y la incidencia de diversos agentes que participan en la política de desarrollo agrícola y rural tanto del poder ejecutivo (gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos municipales) como del poder legislativo, de las asociaciones de productores e industriales o de las organizaciones sociales han llevado a una amplia variedad de programas. En realidad, como se verá, el gasto público rural tiene un gran número de programas que muchas veces se originaron por condiciones coyunturales específicas, pero que, dada la dificultad política que frecuentemente despierta la cancelación de líneas de presupuesto, se han convertido en programas permanentes y conforman una compleja red de apoyos –algunos sumamente puntuales- no siempre coherentes entre sí.

3. El desarrollo agrícola y rural en México en la actualidad

La participación de la agricultura en el producto económico de México es reducida y disminuye rápidamente. Actualmente el valor agregado del sector agrícola representa solamente 3.7% del PIB nacional. En el contexto latinoamericano es ya la menor participación, inferior incluso a la de Venezuela que tradicionalmente tenía una agricultura marginal y una fuerte dependencia agroalimentaria del exterior (ver Figura 2).

Figura 2. AL: Participación del sector agrícola en el PIB nacional
(porcentajes)



Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2007.

Además, aunque no se cuenta con información estadística comparable, el PIB agroindustrial mexicano es relativamente bajo, a diferencia de la importancia relevante que alcanzan las cadenas agroindustriales en el PIB global de Argentina, Brasil o Chile.

Sin embargo, la importancia de la agricultura y de las demás actividades productivas del medio rural va mucho más allá de su participación en el Producto Interno Bruto del país. Por un lado, el ya mencionado aporte productivo de las cadenas agroindustriales y agrocomerciales; en el caso de México, sumando producción primaria más agroindustrial, el aporte al PIB asciende a 9%. Por otra parte, las articulaciones y la contribución de la agricultura en áreas no directamente económicas, pero que son fundamentales en la perspectiva del desarrollo socioeconómico de largo plazo, como el medio ambiente, la sostenibilidad de los recursos naturales, el ordenamiento territorial del desarrollo, el aprovechamiento de fuentes de energía, la equidad socioeconómica o la conservación de la riqueza cultural tradicional, entre otras. Pero, dentro de la perspectiva de este estudio sobre el gasto público rural, el enfoque que resulta más relevante es el del análisis del conjunto de actividades productivas que realiza la población rural, en una visión multisectorial y de base territorial, dentro de la que se considera el papel de la agricultura en la dinámica económica del conjunto de actividades.

La dimensión de lo rural, como medio social, no es estadísticamente precisa, pero los órdenes de magnitud son bastante expresivos sobre su importancia en México. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define como rurales a las localidades con menos de 2500 habitantes. De acuerdo con este umbral demográfico, del total de 199 mil localidades existentes en el país 196 mil son rurales y en 2005 su población llegaba a 24.3 millones de personas, 23.5% del total nacional.

Pero la vida rural se extiende bastante más allá de estas poblaciones altamente dispersas que quedan bajo el umbral de 2500 habitantes. En México, las formas de vida en poblaciones menores de 15000 personas tienen características mucho más rurales que urbanas. Considerando este umbral demográfico la población rural asciende a 38.4 millones de personas, 37% del total nacional. Esto pone de manifiesto que el desarrollo rural no es un tema marginal dentro de la estrategia nacional. Sin un progreso sostenido en el medio rural no será posible alcanzar los objetivos del desarrollo del país.

El problema de marginación de esta población puede apreciarse de manera elocuente al considerar que el 24% de la población rural dispersa (que vive en localidades de hasta 2500 habitantes) participa con menos de 2% del PIB nacional.⁵ Si se considera el umbral de 15000 habitantes, al 37% de la población rural resultante le corresponde una participación de sólo 10% en el PIB nacional. (Al 14% de la población que vive en localidades entre 2500 y 15000 habitantes le correspondería una participación de 8% en el PIB).⁶

En la economía rural la importancia de la agricultura todavía es muy significativa. Particularmente en la población rural dispersa (24% del total de la población nacional) la agricultura continúa siendo la ocupación principal, representando 43.7% del empleo total. Aunque el empleo rural no agropecuario es cada vez más relevante y además tiende a ser más productivo y mejor remunerado, la agricultura constituye una base fundamental dentro del conjunto de las actividades productivas del medio rural. Como ha sido señalado, existe una dinámica positiva entre la agricultura y las demás actividades

⁵ Por razones de eficiencia presupuestal la contribución económica de estas localidades es estimada por el INEGI a través de muestreo y no por censo. Esta fuente indica que la contribución de estas localidades es cercana al 1%. En un reciente trabajo, la OCDE señala una estimación de esta contribución de 1.8% (OCDE, Estudios de las políticas rurales: México, 2007).

⁶ OCDE, op. cit.

económicas que se realizan en el medio rural, como el comercio al menudeo, el trabajo asalariado no agropecuario, las actividades de turismo y otros servicios, las artesanías e incluso diversas actividades manufactureras. En general, el principal efecto del progreso en estas actividades no es la sustitución de la actividad agrícola, sino su fortalecimiento y desarrollo; recíprocamente, el crecimiento de la agricultura favorece también el desenvolvimiento de las demás actividades productivas en el medio rural.

El enfoque territorial en el desarrollo rural y el énfasis en la importancia de las actividades económicas no agropecuarias significa un claro avance conceptual y estratégico; pero debe evitarse la simplificación de un pensamiento pendular que lleve al desconocimiento del papel de la agricultura en la dinámica del desarrollo rural. El efecto del progreso productivo en los pequeños agricultores no debiera medirse por su contribución a la producción sectorial -la que no podrá ser sino marginal; en cambio, debiera considerarse su incidencia en el dinamismo del conjunto de actividades productivas en la economía rural.

Se reconoce que el desarrollo rural no depende solamente del sector agropecuario y que no hay solución agrícola al desempleo y subempleo rurales. También debe reconocerse que en amplias zonas del territorio nacional el estancamiento agrícola hará más difícil lograr un mayor dinamismo en las actividades no agropecuarias y en el conjunto del desarrollo rural.⁷

La evolución reciente del sector agrícola acusa un severo estancamiento. Después de la caída en la tasa de crecimiento durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en los siguientes quince años el progreso en el mediano plazo ha sido mediocre. El crecimiento medio anual en estos tres quinquenios ha sido de 1.2% de 1990 a 1995; 1.7% de 1995 a 2000 y 2.1% de 2000 a 2006; para el conjunto de los quince años el resultado es de una tasa media anual de apenas 1.9%.⁸

Con la finalidad de tener una perspectiva que permita apreciar y evaluar mejor el desarrollo agrícola y rural de México, a continuación se ubican diversos indicadores de éste, utilizando el contexto latinoamericano como marco de referencia.

⁷ Esto no invalida la necesidad de que la estrategia de desarrollo rural tenga un enfoque territorial que considere el conjunto de las actividades productivas. Además, en el largo plazo la importancia del sector agrícola tiende a disminuir tanto en las cuentas nacionales como en el ingreso rural; consecuentemente, cada vez será más importante apalancar el desarrollo rural con apoyos a actividades no agropecuarias.

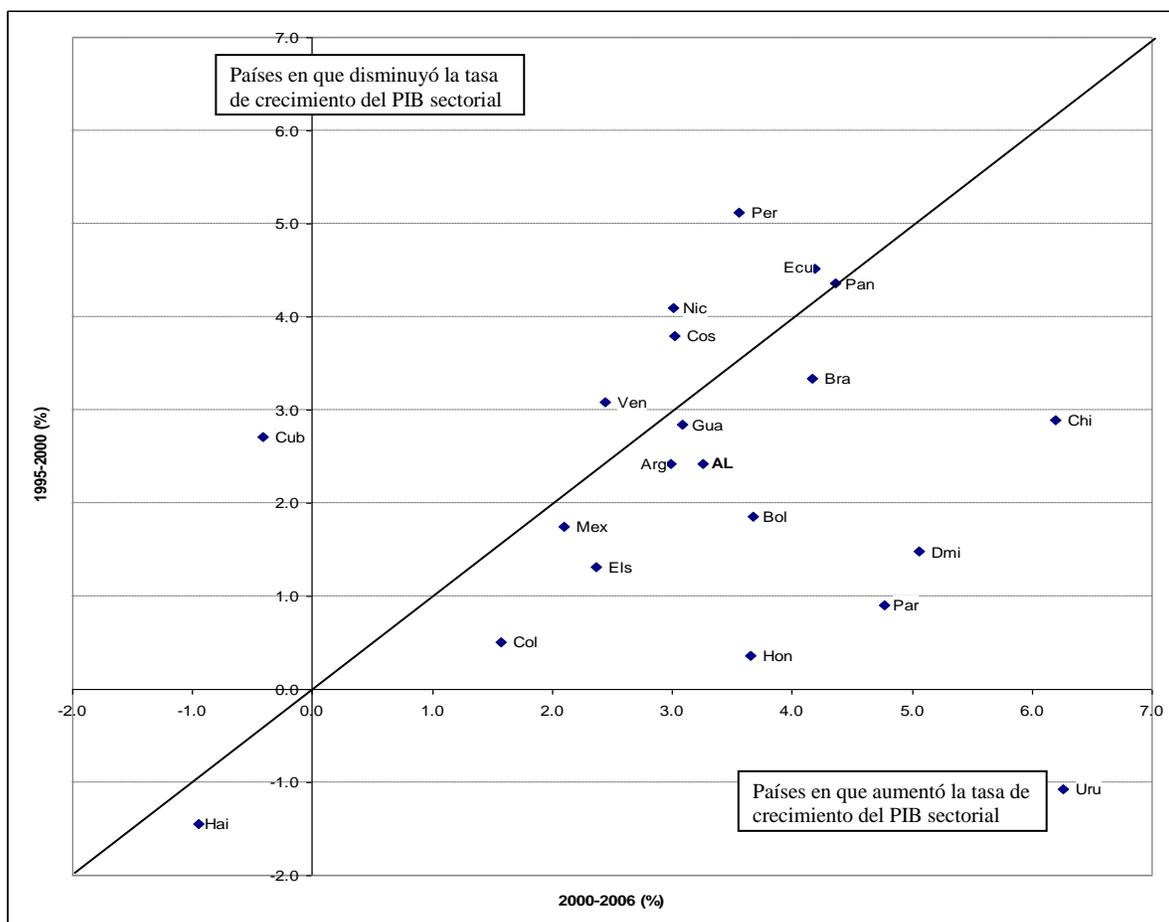
⁸ Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios. Para 2005 y 2006 se utilizó información de CEPAL.

El análisis de la evolución de la agricultura tiene una doble relevancia en este estudio. Por un lado, aporta el conocimiento de una parte significativa de la economía rural y de la dinámica del conjunto de las actividades productivas. Por otro lado, en la medida en que puede enfrentar problemas comunes con las demás actividades económicas en cuanto al acceso a mercados, falta de infraestructura, deficiencias en servicios, ausencia de financiamiento y los demás problemas estructurales del medio rural, significa un indicador del conjunto de la economía rural.

El desarrollo agrícola y rural de México en el contexto latinoamericano

En los últimos diez años el progreso agrícola en México ha estado entre los más débiles en América Latina. En particular, entre 2000 y 2006 la tasa de crecimiento alcanzada en México (2.1% anual) significó apenas un leve progreso respecto de la alcanzada en el quinquenio precedente y solamente fue superior a la de Haití (-0.9% anual), Cuba (-0.4% anual) y Colombia (1.6% anual), países que presentan agudos problemas para el desarrollo de sus actividades agrícolas; pero fue inferior al progreso alcanzado por los otros 16 países latinoamericanos (ver Figura 3).

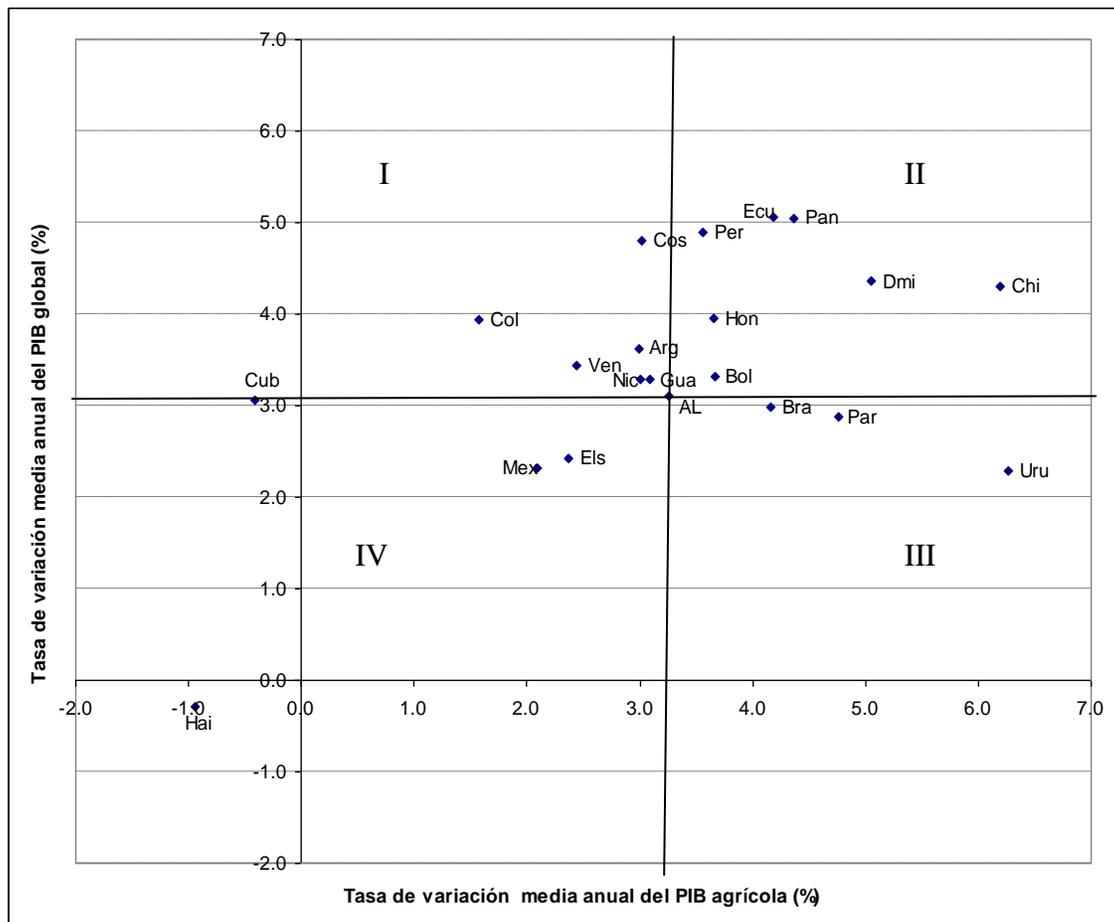
Figura 3. AL: Tasas de variación el PIB agrícola 1995-2000 y 2000-2006



Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2007.

Esta desfavorable evolución de la agricultura se suma al magro crecimiento económico global. Entre 2000 y 2006 el crecimiento económico de México fue, junto con el de Uruguay, el más débil de la región (con la excepción de Haití, donde, como resultado de la aguda crisis política, se presentó una contracción en términos absolutos). México, junto con El Salvador, Cuba y Haití son los únicos países que tanto en la economía global como en el sector agropecuario tienen un crecimiento inferior al promedio regional. Como consecuencia, el pobre dinamismo de la economía rural se complicó con la falta de opciones de crecimiento y empleo en las ciudades (ver Figura 4).

Figura 4. AL: Crecimiento del PIB agrícola y del PIB global (2000-2006) (porcentajes)



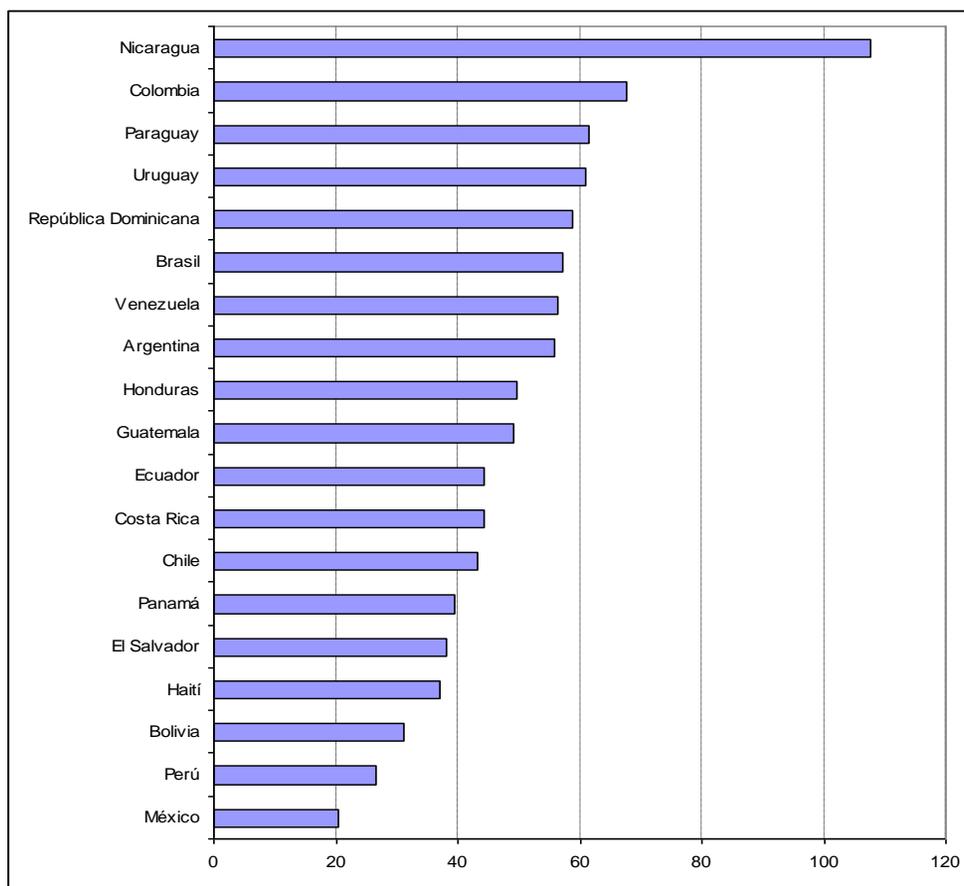
Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2007.

- I, Alto crecimiento global y bajo crecimiento agrícola
- II, Alto crecimiento global y alto crecimiento agrícola
- III, Bajo crecimiento global y alto crecimiento agrícola
- IV, Bajo crecimiento global y bajo crecimiento agrícola

El producto agrícola no crece y la economía rural se estanca, pero la población dedicada a la agricultura no disminuye, sino muy lentamente. Como consecuencia, la productividad por habitante rural se mantiene sumamente baja y la brecha con el resto de la economía se ensancha, no por el dinamismo del resto de la economía, sino por el estancamiento del sector agropecuario.

En términos generales, la productividad de la población dedicada a la agricultura es menor al promedio nacional. En América Latina, solamente Nicaragua presenta una productividad agrícola mayor al promedio de la productividad por persona en la economía global. En la mayor parte de los países la productividad por persona ocupada en la agricultura tiene un valor entre 40% y 70% de la productividad promedio en el país. Pero el caso de México es extremo: el producto por persona ocupada en la agricultura es apenas 20% del promedio nacional. Esta es, de lejos, la relación más polarizada entre todos los países latinoamericanos. México tiene una agricultura sumamente atrasada respecto del nivel general de desarrollo económico del país (ver Figura 5).

Figura 5. AL: productividad agrícola respecto de la productividad global, 2006
(porcentajes)



Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2007.

4. Papel de la agricultura en el desarrollo nacional

En el proceso de desarrollo el crecimiento de la agricultura tiende a ser menor que el crecimiento del conjunto de la economía. La progresiva saturación de la demanda de productos primarios, la menor elasticidad ingreso de su demanda, la comparación con el extraordinario dinamismo de los sectores productivos de alta tecnología y el acelerado desarrollo de los servicios hacen que la participación del sector agrícola dentro del producto económico tienda a disminuir conforme se avanza en el proceso de desarrollo. Esto ocurre en México, al igual que en la mayor parte de los países.

Sin embargo, la declinación de la participación de la agricultura debe ir acompañada de una disminución en el número de personas dedicadas a la agricultura. Esto no debiera implicar el vaciamiento del campo; el desarrollo del empleo rural no agropecuario y la mayor articulación con el sistema de ciudades intermedias podría permitir una reducción de la población dedicada a la agricultura, compatible con una reducción paulatina de la proporción de población rural y condiciones de progreso en el campo y mejor equilibrio regional del desarrollo. Pero, en la evolución reciente del desarrollo rural mexicano la dramática caída en el desarrollo agrícola y la marginalidad estructural del campo han provocado un desestímulo general en la economía rural, dejando a esa población sin más alternativa que la emigración a las ciudades o al extranjero, con enormes costos humanos, sociales y económicos.

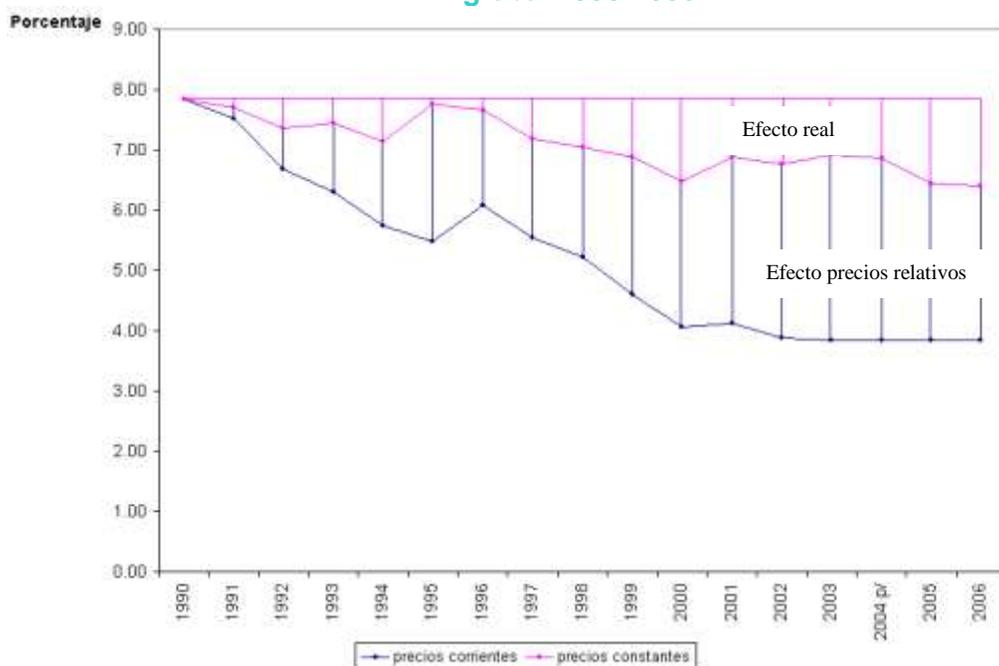
El mediocre crecimiento económico global de las últimas décadas también ha significado un débil aumento en las oportunidades de empleo urbano, de manera que la informalidad y la ocupación marginal han crecido rápidamente en las ciudades, frenando las posibilidades de emigración rural hacia actividades urbanas productivas. Como resultado, el campo sigue siendo un espacio de refugio de un elevado porcentaje de la población desempleada o subempleada. Esto genera círculos viciosos de pobreza, deterioro de los recursos naturales, elevados costos ambientales y crecientes dificultades para desarrollar el potencial del capital humano en este medio social.

La estrategia de desarrollo agrícola –implícita o explícita- ha sido uno de los factores que más fuertemente ha incidido en el agravamiento de esa situación. En una perspectiva de largo plazo, la participación de la agricultura al producto económico nacional, a precios corrientes, bajó de 7.9% en 1990 a 3.8% en 2006, es decir, en los últimos 15 años su aporte cayó a la mitad.⁹

⁹ Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Bienes y Servicios.

Sin embargo, en el análisis de esa evolución es importante considerar el papel de los precios relativos. Si el cálculo del aporte de la agricultura al PIB global se hace a precios constantes la disminución resulta mucho menos abrupta. A precios constantes de 1990 la contribución de la agricultura al PIB nacional se redujo solamente de 7.9% en 1990 a 6.4% en 2006 (ver Figura 6).

Figura 6: México: Participación del valor agregado agrícola dentro del PIB global 1990-2006



Fuente: FAO/RLC en base a INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios

La mayor parte de la reducción en la participación de la agricultura dentro del producto económico nacional se ha originado en el deterioro relativo de los precios agrícolas. Es decir, dos terceras partes de la disminución en el aporte de la agricultura a la economía nacional ocurrida durante los últimos 15 años se ha debido a la baja (relativa) en los precios que reciben los productos agropecuarios.

En parte, ese comportamiento de los precios relativos de los productos agropecuarios sigue tendencias internacionales, originadas en el mayor crecimiento de la producción y de la disponibilidad de productos agrícolas respecto del aumento en su demanda efectiva. En ese caso la disminución en los precios relativos agropecuarios es común para todos los países. Sin embargo, en México el deterioro de los precios agrícolas ha sido mayor, debido a la incidencia de las importaciones realizadas sin un adecuado acompañamiento de apoyos a la competitividad, lo que hace que dichas importaciones crezcan continuamente.

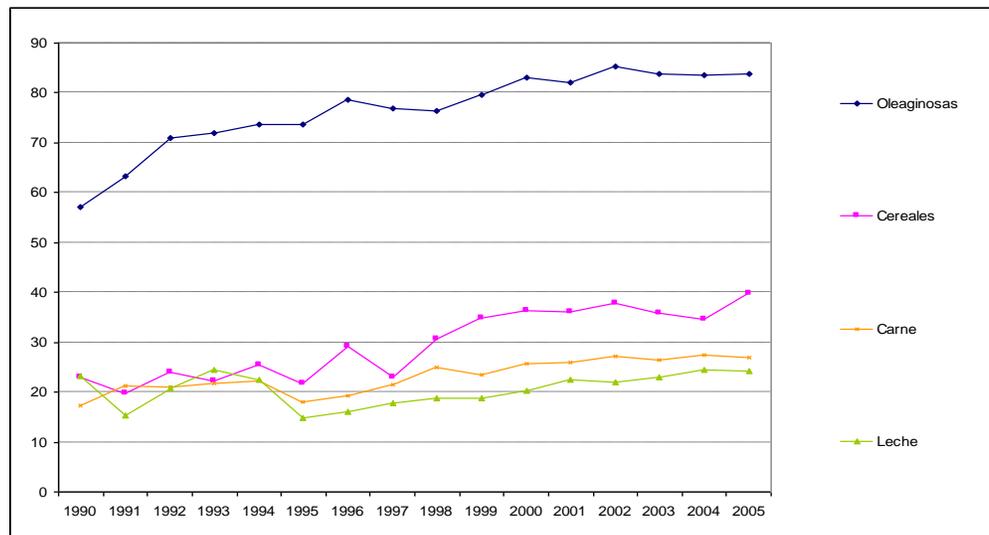
Dentro de la estrategia –correcta- de terminar con las ineficiencias derivadas de las diferentes formas de proteccionismo y aceptar la participación en el mercado que resulta de las competitividades relativas, la agricultura mexicana, después de un largo periodo de alta regulación, se vio enfrentada a la competencia internacional en un rápido proceso de

desregulación de mercados y apertura comercial. Pero no se progresó igualmente rápido en la solución de los problemas de carencia de infraestructura, ausencia de servicios, falta de financiamiento, baja productividad y elevados costos de transacción de un sector muy amplio de la agricultura nacional.

En los instrumentos de la estrategia de desarrollo agrícola y en los programas de gasto público rural no se plantearon programas poderosos que pudieran acompañar la apertura apoyando la competitividad de la producción nacional para que las importaciones fueran disminuyendo paulatinamente. Por el contrario, en ausencia de mecanismos eficaces para impulsar la competitividad del sector agropecuario, los productos importados han venido tomando una parte creciente dentro de la oferta total. México se ha convertido en uno de los principales países importadores de productos agrícolas en el mundo, a pesar de su potencial productivo, de la gran proporción de población vinculada a la agricultura y del nivel relativamente reducido de otras actividades de alta tecnología. Actualmente México es el tercer importador mundial de cereales (después de Japón y la Unión Europea); ocupa el cuarto lugar entre los importadores de oleaginosas (después de la Unión Europea, China y Japón); el tercer lugar entre los importadores de fibras (después de China y la Unión Europea); el quinto lugar entre los importadores de carne (después de Japón, Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea); y es el número uno mundial en importaciones de leche.¹⁰

En los últimos diez años la parte de la oferta cubierta por importaciones subió de 74% a 84%, en el caso de las oleaginosas; en los cereales subió de 22% a 40%; en la carne el aumento fue de 18% a 27% y en la leche fue de 15% a 24% (ver Figura 7).¹¹

Figura 7: México: Importaciones en la oferta total de productos agropecuarios (porcentajes)



Fuente: FAO/RLC sobre cifras FAOSTAT, 2007.

¹⁰ Fuente: FAO, El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas – 2006, Roma, 2007.

¹¹ Aunque en este estudio no se profundiza en aspectos forestales, también en este subsector la dependencia de las importaciones es muy elevada. Las importaciones significan el 84% de la oferta total de paneles de madera; 71% de la de pulpa para papel; 59% de la de madera aserrada y 33% de la de papeles y cartones.

Al llamar la atención sobre el importante monto de las importaciones de productos agropecuarios básicos y su creciente participación en la oferta total de los mismos no se pretende abogar por un ineficiente proteccionismo ni volver a subsidios ineficaces. Por el contrario, se subraya la importancia de apoyar el crecimiento de las actividades agropecuarias con mayor potencial, como la producción de frutas y hortalizas, así como, en general, dentro y fuera del sector agropecuario, impulsar las capacidades para exportar productos o servicios de manera competitiva, sin pretender una autosuficiencia ineficiente (e imposible en la economía contemporánea globalizada) en rubros donde las importaciones pueden abastecer a menor costo la demanda nacional. La política comercial es adecuada y no debiera cambiarse.

Lo que está en cuestión no es la política comercial, sino la política agrícola en dicho contexto de comercio. La existencia de esa demanda efectiva podría constituir una seguridad de mercado para el aprovechamiento de potencial productivo del medio rural, favoreciendo las actividades productivas, el empleo y el ingreso de la población rural del país. Es decir, dentro de la inserción comercial de México y la búsqueda de eficiencia en los intercambios internacionales es posible que en varios de esos rubros, en los que la actual diferencia de competitividad provoca una situación deficitaria, el mercado nacional ofrezca la posibilidad de tener un programa que favorezca una mayor producción, con objetivos de desarrollo rural con competitividad. Este sería claramente el caso de la leche, pero también el de varios otros rubros, considerando la diversidad regional del país.

La apertura comercial y el abastecimiento complementario de las importaciones debería ir acompañado de programas que aprovechen la seguridad de esa demanda estable y bien conocida para que, a través de resolver los estrangulamientos que hasta ahora impiden una oferta nacional competitiva, sea posible impulsar una mayor producción local. Es posible que el efecto en la balanza comercial no sea particularmente significativo; pero la mayor importancia de ese proceso estaría en el crecimiento del empleo y del ingreso agropecuario y su efecto dinamizador sobre el conjunto de la economía rural.

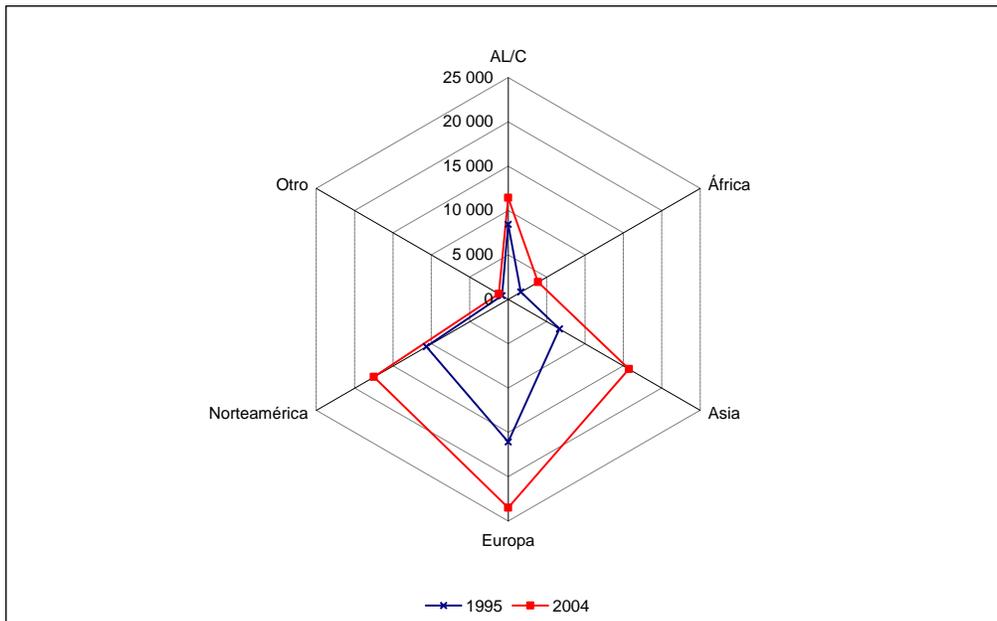
Sería fundamental que programas de gasto público rural, con la orientación y dimensiones adecuadas, acompañaran la apertura comercial y las importaciones crecientes en los productos básicos agropecuarios, a fin de condicionar las acciones de los diferentes agentes y dirigirlos hacia la solución de los problemas que impiden una mayor producción competitiva. El costo de la ausencia o insuficiencia de estos programas no debe medirse en el comercio, sino en el desarrollo rural.

La ausencia de articulación virtuosa entre la estrategia de comercio internacional y la estrategia de desarrollo agrícola y rural también se manifiesta en el comportamiento de las exportaciones agropecuarias. A pesar de que México ha firmado tratados comerciales con numerosos países, sus ventas de productos agropecuarios al exterior se realizan casi exclusivamente hacia el mercado de los Estados Unidos.

La comparación con el promedio de América Latina muestra elocuentemente la extrema concentración de las exportaciones agropecuarias de México en un solo mercado.

En los últimos diez años las exportaciones agroalimentarias de América Latina han crecido en los diversos mercados de destino. Actualmente Europa es la región con la mayor participación (32%), seguida por Norteamérica (24%), Asia (21%), el comercio intrarregional latinoamericano (16%), África (5%) y otros (2%) (ver Figura 8)

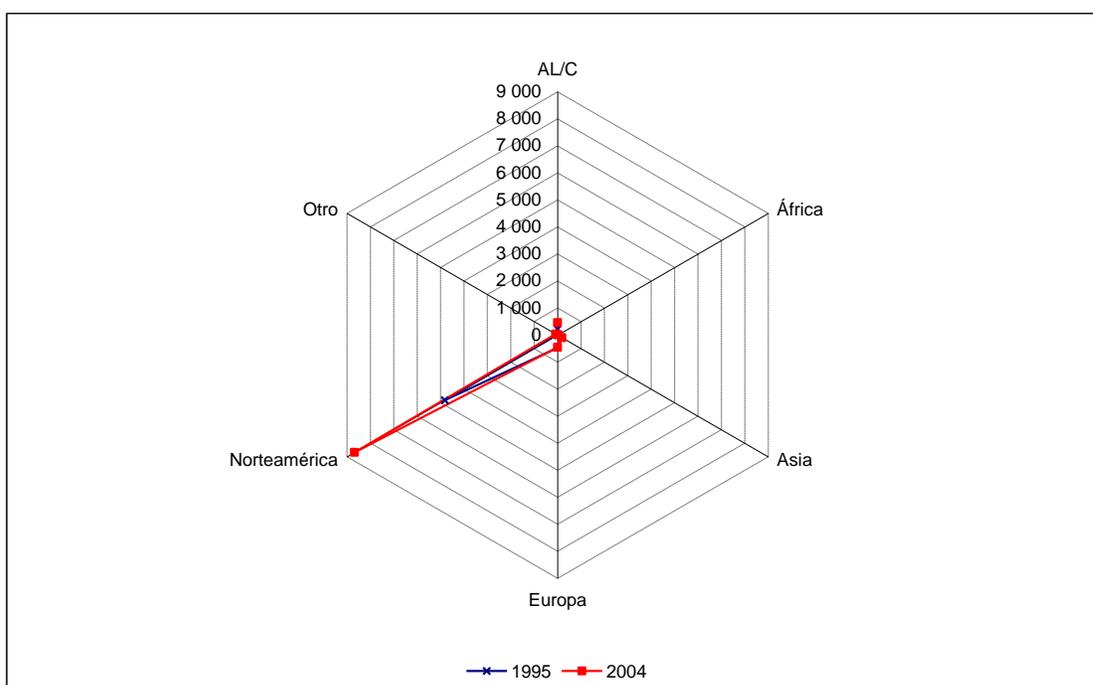
Figura 8: AL/C: Exportaciones agroalimentarias según mercado de destino
(millones de dólares EE.UU.)



Fuente: UN COMTRADE, 2006.

En cambio, México destina 88% de sus exportaciones agroalimentarias exclusivamente a Norteamérica. Los demás mercados son prácticamente inexistentes para la producción agropecuaria del país. El comercio intrarregional significa solamente 5% de las exportaciones mexicanas y a Europa se destina apenas otro 5% del total. En este sentido, también es probable que algunos programas de gasto público rural, altamente participativos y articulados con los productores agropecuarios y agentes de agrocomercio, pudieran tener la capacidad de permitir el acceso hacia diversos nichos de mercado en otras regiones del mundo. Al igual que en el caso anterior, la ausencia o insuficiencia de estos programas dentro del gasto público rural puede tener costos más importantes en el desarrollo que los meramente comerciales que se reflejan en la balanza (ver Figura 9)

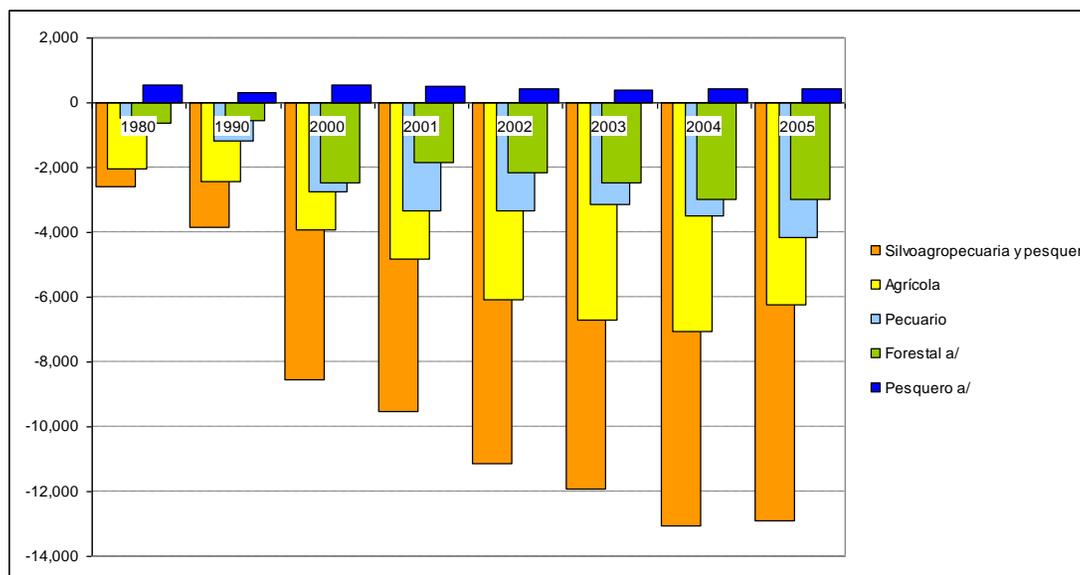
Figura 9: México: Exportaciones agroalimentarias según mercado de destino
(millones de dólares EE.UU.)



Fuente: UN COMTRADE, 2006.

Como consecuencia de esta política comercial y la ausencia o insuficiencia de programas de gasto público que disminuyan la marginación rural y apoyen la competitividad de la agricultura nacional, la balanza comercial agroalimentaria es crecientemente negativa. El saldo es deficitario tanto en cultivos, como en productos ganaderos y forestales; solamente en la pesca se mantiene un pequeño superávit debido, particularmente, a las exportaciones de camarón (ver Figura 10).

Figura 10: México: Balanza comercial silvoagropecuaria y pesquera.
(millones de dólares EE.UU.)



Fuente: FAO/RLC sobre cifras FAOSTAT y Fishstat Plus, 2007.

En 2000 el déficit en la balanza comercial agropecuaria era ya más del doble del que se tenía en 1990 y para 2005 ya había aumentado 50% adicional. Como ha sido señalado, la incidencia principal de esta situación no está en el ámbito del comercio o del equilibrio externo, sino en sus graves consecuencias sobre las condiciones de vida de una parte muy amplia de su población, los recursos naturales, el medio ambiente y la marginación de amplias regiones del país.¹²

En el pensamiento pendular sobre el desarrollo rural que pasó de la estrecha visión sectorial de la política agrícola a la subestimación de la importancia de la agricultura dentro de la dinámica económica en el medio rural existe claramente el riesgo de un círculo vicioso: la falta de una política eficaz de apoyo a la agricultura hace disminuir aún más rápidamente la participación de la agricultura dentro del ingreso rural; a su vez, la tendencia a la menor proporción de ingresos derivados de la agricultura dentro del total del ingreso de las familias rurales se utiliza para justificar la ausencia de políticas y programas de gasto público rural orientados a resolver los estrangulamientos que impiden el crecimiento de la producción agropecuaria.

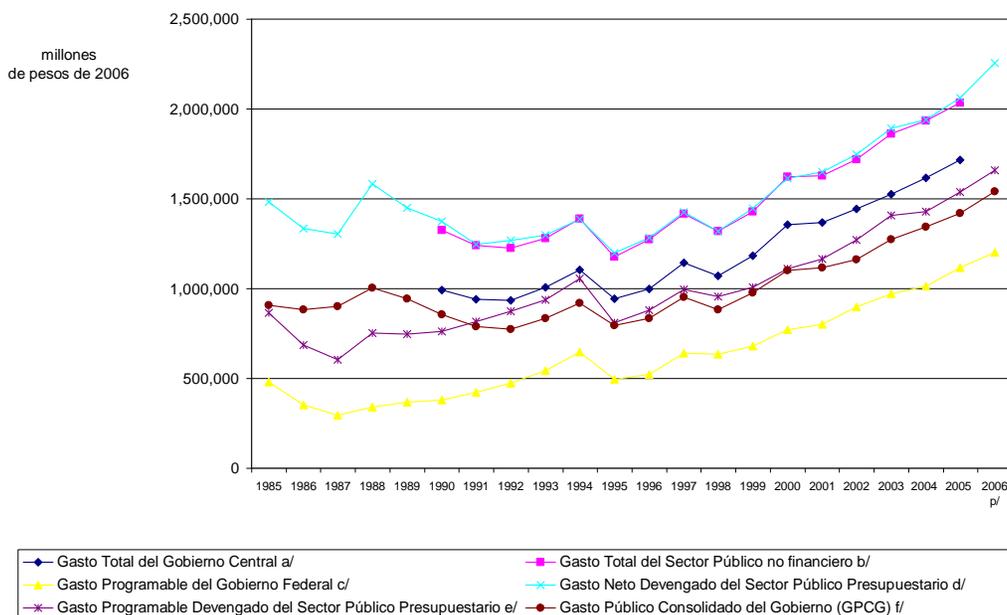
¹² Fuente: FAOSTAT, 2005 es el último año para el que se presenta información.

En los capítulos siguientes se verá en qué medida los programas de gasto público rural están respondiendo a los problemas identificados.

El gasto público global.

En 2006 el gasto público total en México fue de 2,255,124 millones de pesos, es decir 24.7% del PIB nacional. Después de la crisis de diciembre de 1994 y la consecuente caída en el gasto ocurrida en 1995, la tendencia del gasto público ha sido rápidamente ascendente. A precios constantes de 2006, durante el periodo 1995 a 2006 el Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario ha aumentado a una tasa media anual de 5.7%. Otras variables que estiman el monto de recursos canalizados por el sector público presentan un comportamiento relativamente similar (ver Figura 11 y cuadro 1).

Figura 11: México: Gasto Público 1985-2006
(millones de pesos de 2006)



Fuente: Cuadro 1, página 27.

Cuadro 1. México: Tasas de crecimiento medio anual del gasto público

Concepto	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	1990-2005	2001-2006	1995-2006 h/
Gasto total del gobierno central a/	nd	0.85	6.70	5.09	4.16	5.85	6.13
Gasto total del sector público no financiero b/	nd	-0.60	5.51	5.07	3.36	5.80	5.50
Gasto programable del gobierno federal c/	-2.62	8.23	8.85	7.82	6.76	8.05	8.29
Gasto neto devengado del sector público presupuestario d/	0.17	-0.97	5.23	5.23	3.28	6.14	5.68
Gasto programable devengado del sector público presupuestario e/	-0.43	3.32	5.71	6.91	4.27	6.95	6.54
Gasto público consolidado del gobierno (GPCG) f/	0.02	0.48	5.98	5.61	3.95	6.68	6.06
Gasto neto total asignado a SAGARPA	-6.86	13.25	-7.10	7.27	2.04	4.22	2.03
Gasto público rural g/	-18.90	7.63	-4.19	14.44	2.32	11.38	6.28

a/ El gasto total del gobierno central incluye el gasto presupuestario, el gasto extra-presupuestario del gobierno central y los fondos de seguridad social.

b/ El gasto total del sector público no financiero incluye el gasto del gobierno general y de empresas públicas no financieras.

c/ El gasto programable del Gobierno Federal es la erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

d/ El gasto neto devengado del sector público presupuestario es el agregado que resulta de ajustar el gasto bruto devengado por las operaciones compensadas entre instituciones de la Administración Pública Federal.

e/ El gasto programable devengado del sector público presupuestarios es igual al gasto programable del gobierno federal sin transferencias más el gasto programable de organismos y empresas de control presupuestario directo.

f/ En el periodo 1990-2001 se toma como fuente FAO. A partir de 2002 la fuente es el FMI

g/ En el periodo 1990-2001 se toma como fuente FAO. A partir de 2003 la fuente es el CEDRSSA

h/ Para el gasto total del gobierno central y para el gasto del sector público no financiero el periodo considerado es 1995-2005.

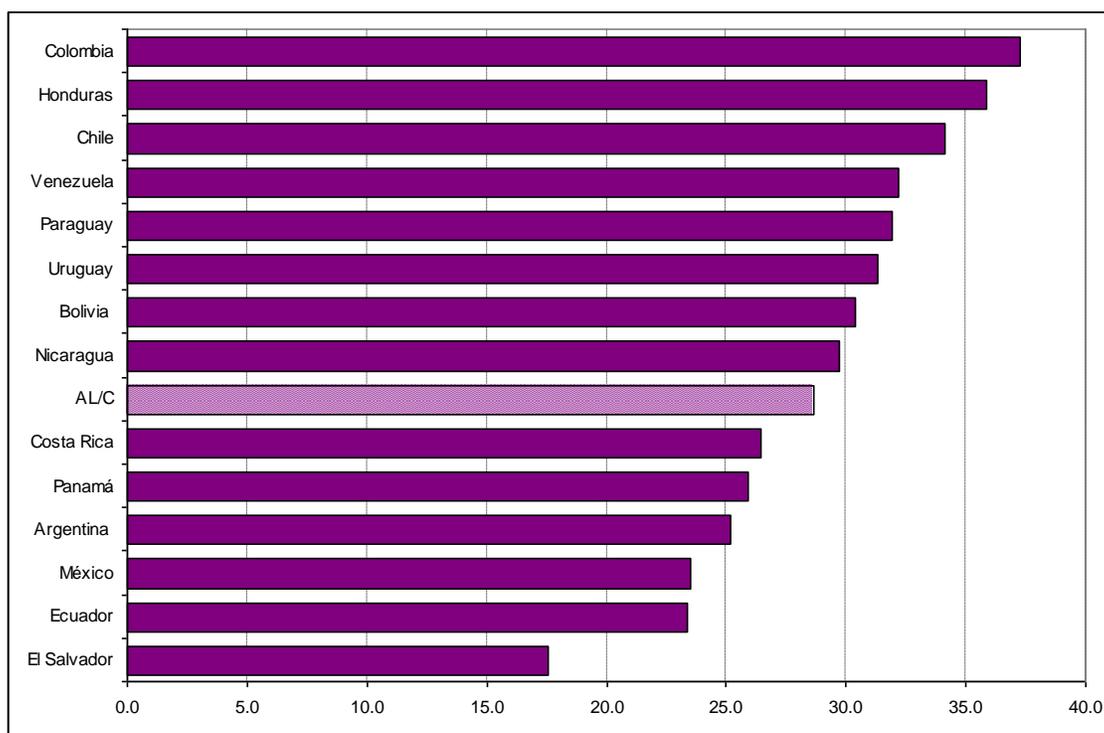
Fuente: FAO/RLC en base a Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP; CEDRSSA, CEPAL, FAO y FMI

El gasto público de México en el contexto latinoamericano

La CEPAL elabora información comparable para diversos países latinoamericanos estimando la participación del gasto público dentro del PIB nacional a través del Gasto Total del Sector Público No-financiero o del Gasto Total del Gobierno Central.

A pesar del crecimiento del gasto de los últimos años ya mencionado, la participación del **gasto total del sector público no-financiero** dentro del PIB llega a 23.5%. Este coeficiente es solamente superior al de Ecuador (23.4%) y El Salvador (17.5%). Pero la mayor parte de los países de la región presentan niveles mayores de gasto, variando entre 25% y 37% (ver Figura 12).

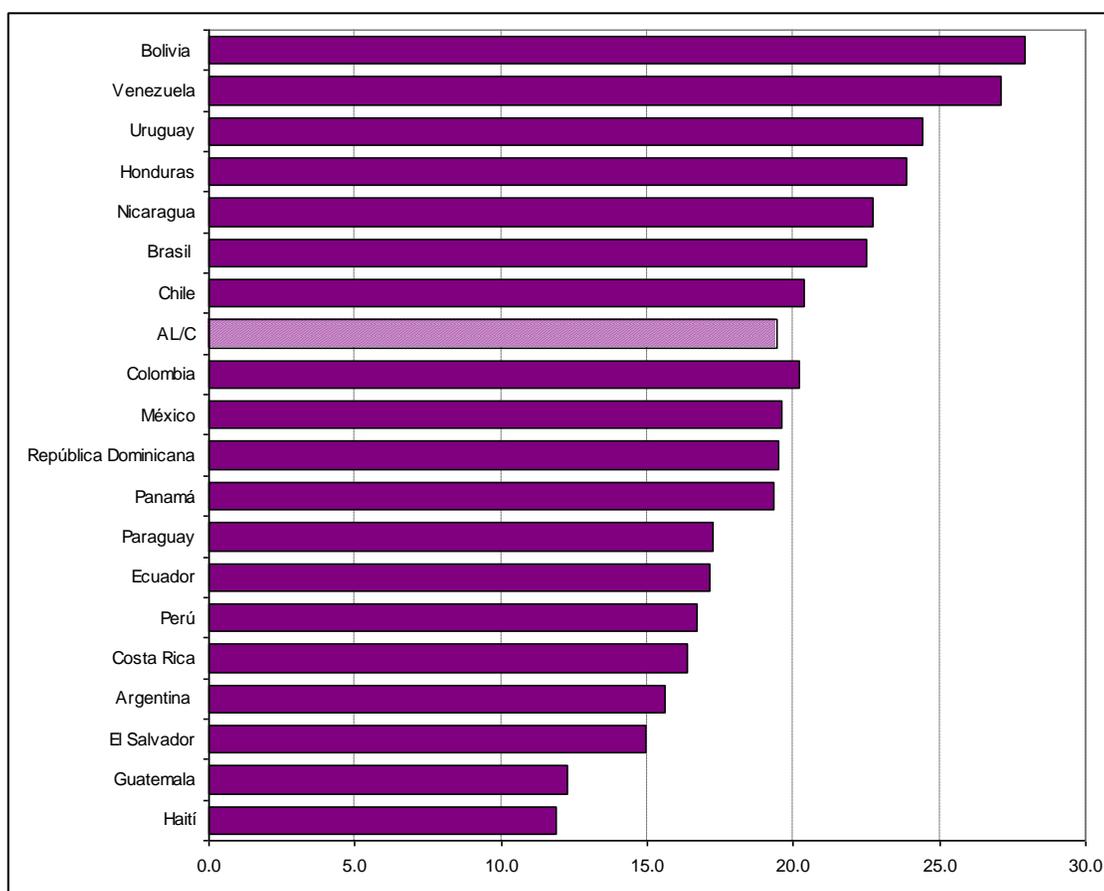
Figura 12. Países latinoamericanos seleccionados: Gasto Total del Sector Público No-financiero como porcentaje del PIB, promedio 2003-2005
(porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2007.

En el **gasto total del gobierno central** México ocupa una posición intermedia dentro de los países latinoamericanos. La participación dentro del PIB (19.6%) es similar al promedio regional (19.5%) (ver Figura 13).

Figura 13. Países latinoamericanos seleccionados: Gasto Total del Gobierno Central como porcentaje del PIB, promedio 2003-2005 (porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2007.

La comparación internacional del nivel de gasto público de México permite apreciar una cierta austeridad fiscal, pero en una situación relativamente promedio, lo que significa que el análisis comparativo del Gasto Público Rural respecto de los demás países latinoamericanos parte de una base comparable de gasto público global.

5. Gasto público rural de 1985 a 2007

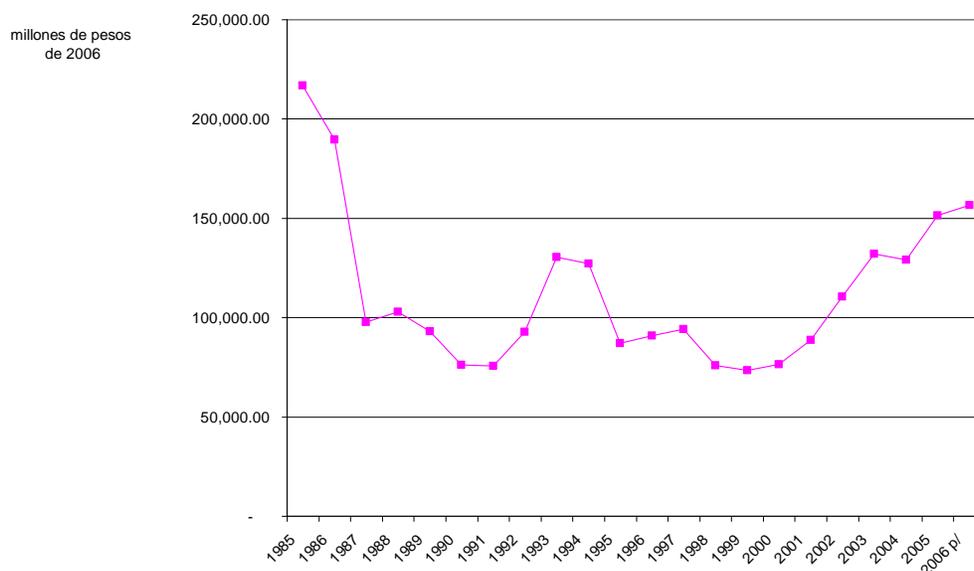
En 2006 el gasto público rural fue de 156 mil millones de pesos, equivalente a 10.2% del gasto público global y 1.7% del PIB nacional. La estimación de lo programado para 2007 es de 177 mil millones de pesos.

La construcción de la serie para analizar la evolución del gasto público rural en México está basada en dos fuentes diferentes: De 1985 a 2001 se utiliza la serie construida por la FAO. De 2003 a 2007 se utiliza la información correspondiente al Programa Especial Concurrente (PEC), de acuerdo a la sistematización realizada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA, de la Cámara de Diputados.

En la mayor parte de los años entre 1985 y 1998 el gasto público rural en México varió entre 75 mil millones de pesos y 103 mil millones de pesos (a precios de 2006). Los años 1985 y 1986, así como 1993 y 1994 quedan fuera de este rango, principalmente, por los financiamientos a CONASUPO en los dos primeros años, así como los significativos recursos canalizados al saneamiento de otras empresas públicas en el proceso de privatización, y apoyos excepcionales al sistema de financiamiento rural.

La serie consolidada del gasto público rural permite identificar una inflexión muy relevante en los años de entresiglo. Mientras que en la segunda mitad de los años noventa los recursos canalizados habían disminuido en términos reales, a partir de 2000 el gasto público rural comienza a crecer sostenidamente (con la excepción de 2004). En 2003 llegó a su nivel más alto desde 1986, superando el monto alcanzado en 1993 y 1994. En los últimos tres años, de 2005 a 2007, se presentaron nuevos incrementos significativos. El gasto público rural en estos años es el máximo histórico desde los años ochenta, cuando existían enormes erogaciones a través de las distintas instituciones que apoyaban al sector agrícola. El gasto público rural en 2006 fue 77% mayor que el de 2001 y para 2007 el incremento llegaría prácticamente al doble del gasto de ese año (94%). (ver Figura 14. México: Gasto público rural 1985-2006).¹³

Figura 14. México: Gasto público rural 1985-2006
(millones de pesos de 2006)



Fuente: Elaboración propia con base FAO y CEDRSSA.

¹³ No se cuenta con información para 2002. En ocasiones, con fines de dar continuidad a la serie, se incluyen datos estimados en base al promedio de 2001 y 2003.

Fuera de los cuatro años excepcionales de ese periodo, el gasto público rural alcanzaba una participación dentro del gasto público global que variaba entre 9% y 12%. Respecto del PIB nacional, el coeficiente se situó entre 1.3% y 3.3%. Sin embargo, a partir de la crisis de 1995 y durante la segunda mitad de los años noventa, es posible apreciar una tendencia claramente descendente en la participación del gasto público rural dentro del gasto público global y respecto del PIB nacional. Después de 2000 dicha baja se revierte, y se presenta un continuo crecimiento hasta 2007 (ver cuadro 2 y Figura 15. México: Participación del gasto público rural dentro del gasto público global y dentro del PIB nacional).

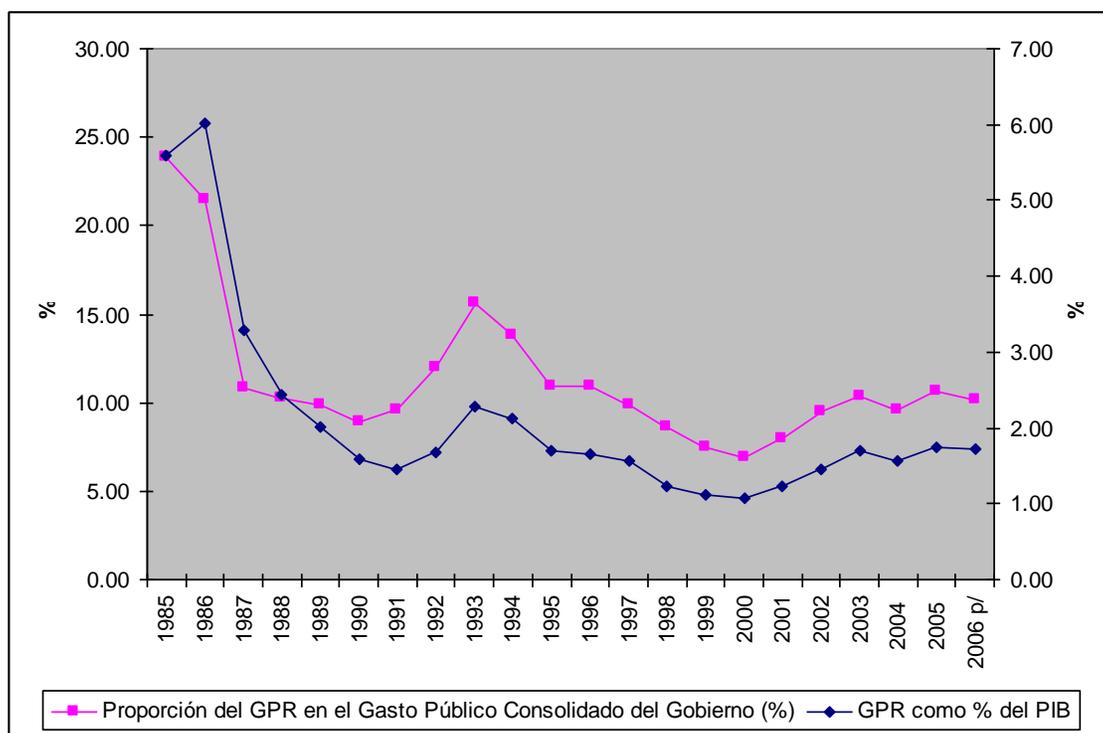
Cuadro 2: México: Gasto público rural y su participación dentro del gasto público global y dentro del PIB
(millones de pesos de 2006 y porcentajes)

	GPR (en millones de pesos de 2006)	Proporción del GPR en el Gasto Público Consolidado del Gobierno (%)	GPR como % del PIB
1985	216,736	23.90	5.6
1986	189,520	21.49	6.0
1987	97,679	10.85	3.3
1988	102,776	10.25	2.4
1989	92,912	9.86	2.0
1990	75,960	8.9	1.6
1991	75,553	9.6	1.5
1992	92,787	12.0	1.7
1993	130,337	15.7	2.3
1994	127,162	13.8	2.1
1995	86,864	10.9	1.7
1996	90,911	10.9	1.7
1997	94,064	9.9	1.6
1998	75,810	8.6	1.2
1999	73,332	7.5	1.1
2000	76,452	6.9	1.1
2001	88,509	7.9	1.2
2002 a/	110,292	9.5	1.5
2003	132,077	10.4	1.7
2004	128,977	9.6	1.6
2005	151,244	10.7	1.7
2006	156,457	10.2	1.7
2007	171,645		

a/ No se cuenta con información para 2002. El dato que aparece es el promedio 2001-2003.

Fuente: FAO en base a Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP; CEDRSSA, CEPAL, FAO y FMI

Figura 15. México: gasto público rural como porcentaje del PIB y su participación dentro del gasto público global (porcentajes)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP; CEDRSSA, INEGI, FAO y FMI

El ritmo de crecimiento del gasto público rural, superior al del gasto público global y al del PIB, hace que su participación dentro de estos agregados también sea creciente a partir de 2001, revirtiéndose el continuo descenso que había presentado durante la segunda mitad de los años noventa. En 2006 el gasto público rural representó 10.2% del gasto público consolidado del gobierno y 1.7 puntos del PIB nacional.

Para evaluar el comportamiento descrito, a continuación se realiza un análisis comparativo de varios indicadores del gasto público rural en México y en otros países latinoamericanos.

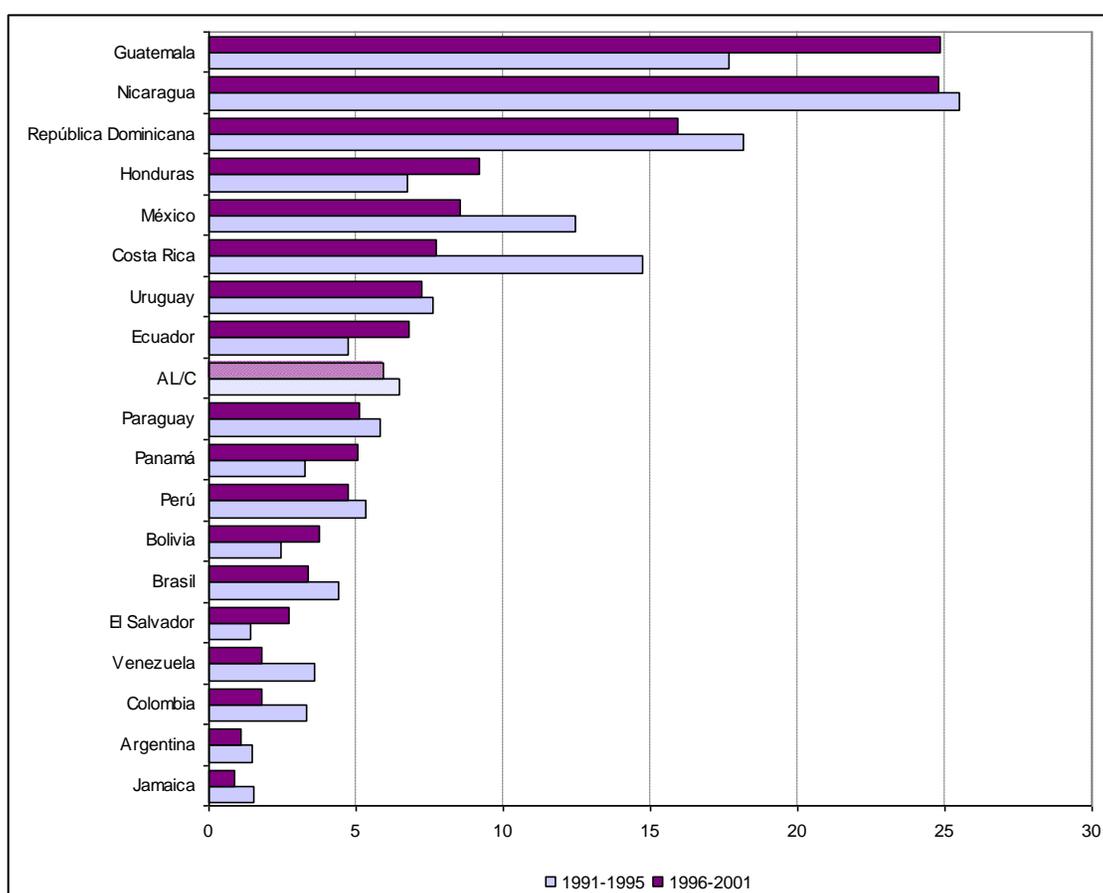
Comparación de indicadores del gasto público rural en México y en otros países latinoamericanos

En atención a la información disponible, la comparación con otros países solamente es posible hasta 2001, es decir hasta el inicio de la inflexión hacia un mayor crecimiento del gasto público rural en México. Sin embargo, dicho análisis comparativo permite apreciar la situación nacional respecto del contexto latinoamericano en esos años y puede ser una base útil para calificar la evolución en años más recientes.

a. participación del GPR dentro del gasto público total

En los periodos 1991-1995 y 1996-2001 el porcentaje del gasto público rural dentro del gasto público total en México ha ocupado el quinto lugar dentro de la región. Los países centroamericanos (con excepción de El Salvador) y República Dominicana son los únicos países que destinan una proporción mayor de su gasto al medio rural. Pero la proporción del gasto público rural en México es superior a la de todos los países sudamericanos y significativamente mayor que el promedio regional (6%) (ver Figura 16: México: Gasto público rural como porcentaje del gasto público total).¹⁴

Figura 16: México: Gasto público rural como porcentaje del gasto público total (porcentajes)



Fuente: FAO, Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006.

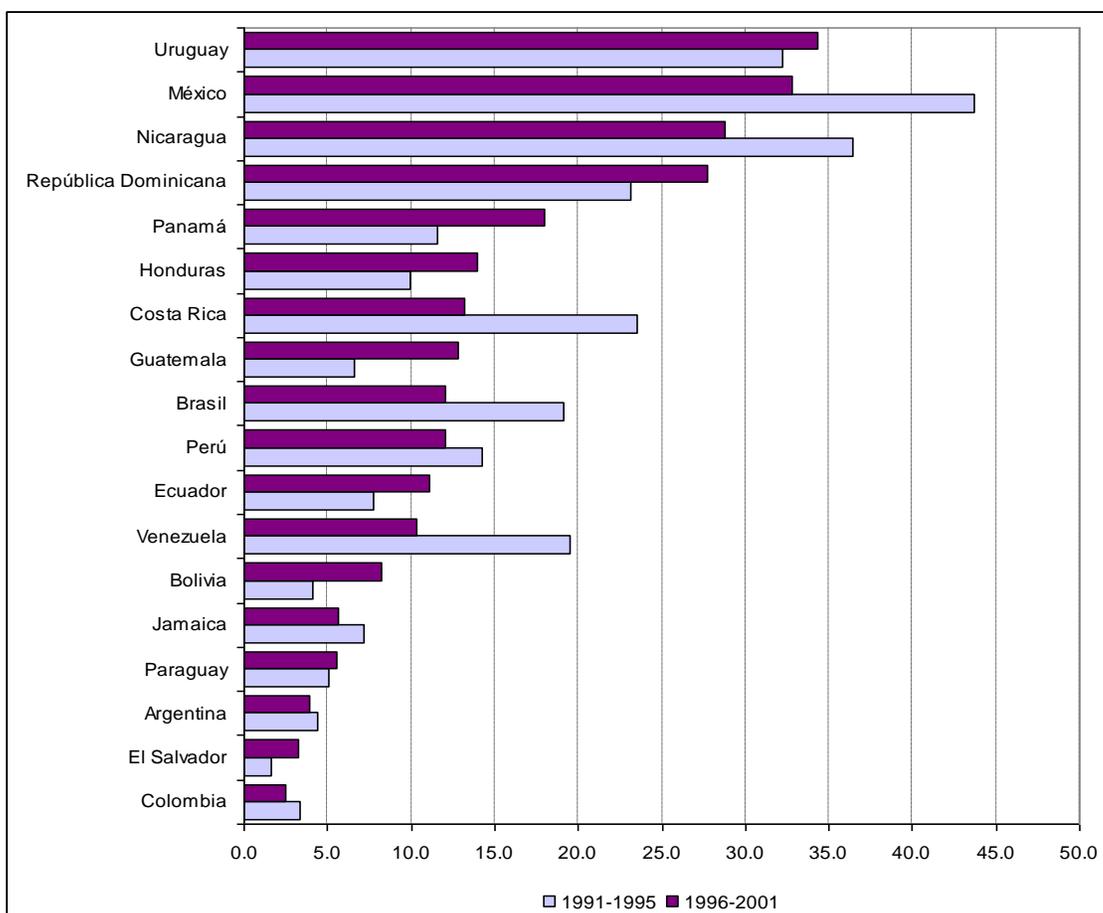
¹⁴ Fuente: FAO, Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006.

En atención a la participación del gasto público rural dentro del gasto público total, las críticas respecto al abandono del campo no parecen justificadas; por el contrario, se manifiesta una importante decisión política de canalizar recursos significativos al desarrollo rural.

b. relación entre el gasto público rural y el valor agregado del sector agrícola (“PIB agrícola”)

Entre 1991 y 1995 México fue el país con el mayor gasto público rural en relación con el nivel del producto agropecuario; los recursos canalizados al campo equivalieron al 43.7% de todo el producto sectorial. En el segundo periodo considerado, de 1996 a 2001, dicha proporción disminuyó a 32.8%; aún así, México ocupó el segundo lugar en la región, solamente después de Uruguay (34.8%) (ver Figura 17: México: Gasto público rural como porcentaje del PIB agrícola).

Figura 17: AL: Gasto público rural como porcentaje del PIB agrícola (porcentajes)



Fuente: FAO/RLC sobre FAO, Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006 y CEPAL, 2007.

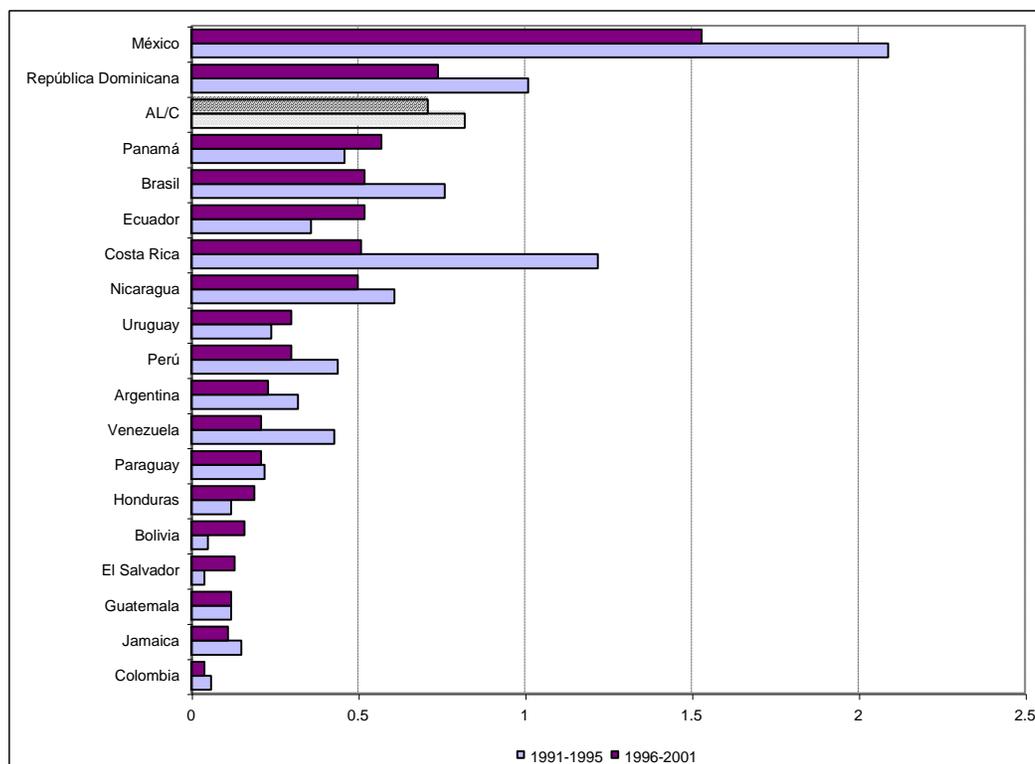
Con un producto agrícola muy bajo en relación con su economía y un gasto público rural elevado respecto del promedio latinoamericano, la proporción del monto de recursos públicos que México destina al campo respecto del aporte económico de su agricultura resulta significativamente elevada en el contexto latinoamericano. Incluso, es más del doble que en todos los países de la región, excepto Uruguay, Nicaragua y República Dominicana.

El indicador de gasto público rural en relación con el producto del sector agrícola -como en el caso anterior respecto del gasto público total- muestra que en México no hay una subestimación o discriminación contra la agricultura o el medio rural; por el contrario, lo que se aprecia es un importante esfuerzo por llevar recursos públicos al campo en una elevada proporción respecto del tamaño de su agricultura.

c. índice de orientación agrícola del gasto público

La FAO establece un índice que combina los dos indicadores anteriormente analizados en este mismo apartado. El “índice de orientación agrícola” del gasto público está dado por la relación entre la parte del gasto público que se destina al sector agrícola y la proporción del producto agrícola dentro del PIB. Un índice de 1 significa que los montos de recursos al agro son proporcionales a la participación de la agricultura en la economía nacional (ver Figura 18: AL: Índice de orientación agrícola del gasto público).¹⁵

Figura 18: AL: Índice de orientación agrícola del gasto público



Fuente: FAO, Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006.

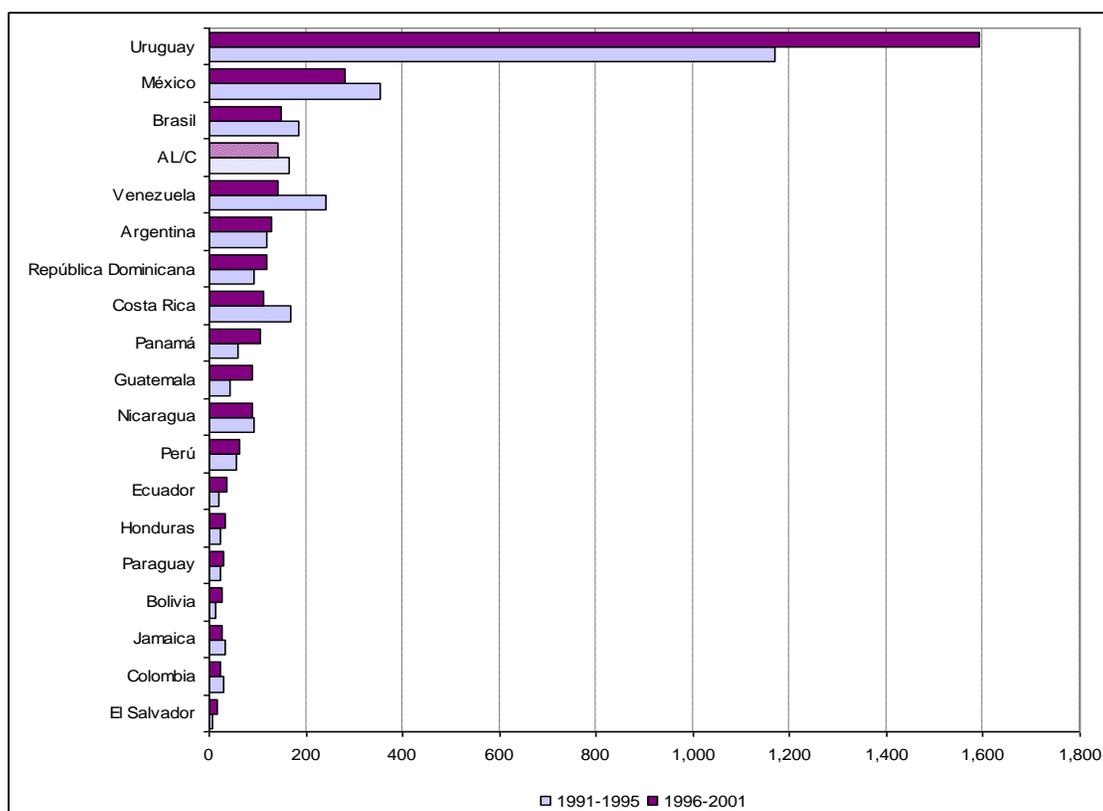
¹⁵ Fuente: FAO, Op cit.

En el periodo 1996-2001, todos los países latinoamericanos, excepto México, presentaron un índice significativamente inferior a la unidad. Es decir, el presupuesto público destinado al sector agropecuario era proporcionalmente inferior al aporte de la agricultura al PIB nacional. En la mayoría de los países el índice era 0.5 o menos. En cambio, en México el índice es excepcionalmente superior a la unidad. En el primer periodo (1991-1995) el índice para México llegó a 2.1, es decir, la proporción del gasto público agrícola en el gasto público total duplicaba sobradamente la participación del producto agrícola en el PIB nacional. En el segundo (1991-1995) se redujo ligeramente a 1.5; pero aún así, la orientación agrícola del gasto público en México ha sido, de lejos, la más elevada en el contexto latinoamericano

d. Gasto público rural por habitante rural

En el periodo 1996-2001, el promedio anual del gasto público rural por habitante rural entre los países latinoamericanos, a precios de 2000, varió de 16 dólares en El Salvador a 281 dólares, en México. Totalmente fuera de este rango está el gasto por habitante rural en Uruguay, donde se combina un porcentaje reducido de población rural con un elevado gasto social para el conjunto de la población, tanto urbana como rural (el monto por habitante rural llega a 1593 dólares) (ver Figura 19: AL: gasto público rural por poblador rural).

Figura 19: AL: gasto público rural por poblador rural
(dólares EE.UU. de 2000)



Fuente: FAO, Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006.

Con la excepción de Uruguay, México es el país que ha tenido el mayor gasto público por habitante rural tanto en el periodo 1991-1995 como en el periodo 1996-2001. En ambos casos el monto de recursos por habitante es casi el doble que el del país que le sigue (Brasil) y que el promedio regional.

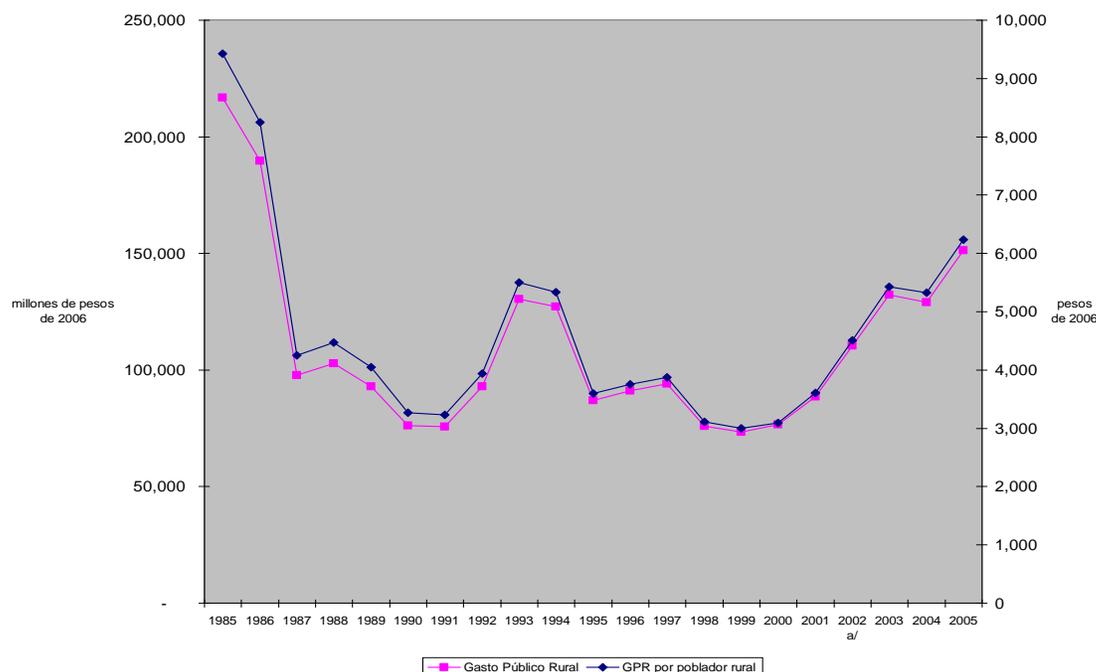
e. Conclusión sobre la comparación del gasto público rural de México respecto del de otros países latinoamericanos

En los cuatro indicadores considerados el análisis comparativo respecto de los demás países latinoamericanos confirma la elevada prioridad que México asigna al campo tanto por el monto absoluto del presupuesto canalizado al medio rural como por su proporción respecto de la población rural o de la participación del producto agrícola en la economía.

Evolución de los indicadores del gasto público rural de 2001 a 2005¹⁶

Como ha sido señalado, a partir de 2001 el gasto público rural crece aceleradamente, alcanzando una tasa anual promedio de 11.4% entre 2001 y 2005, muy superior a la de las demás variables relacionadas. Consecuentemente, los principales indicadores reflejan esa creciente importancia del gasto público rural. En ese periodo el nivel de gasto por poblador rural, a precios constantes de 2006, subió de \$3598 a \$6230. Es decir, un incremento real de 73% en el monto de recursos por habitante (ver Figura 20).

Figura 20: México: Gasto público rural total y por poblador rural 1985 a 2005
(pesos de 2006)

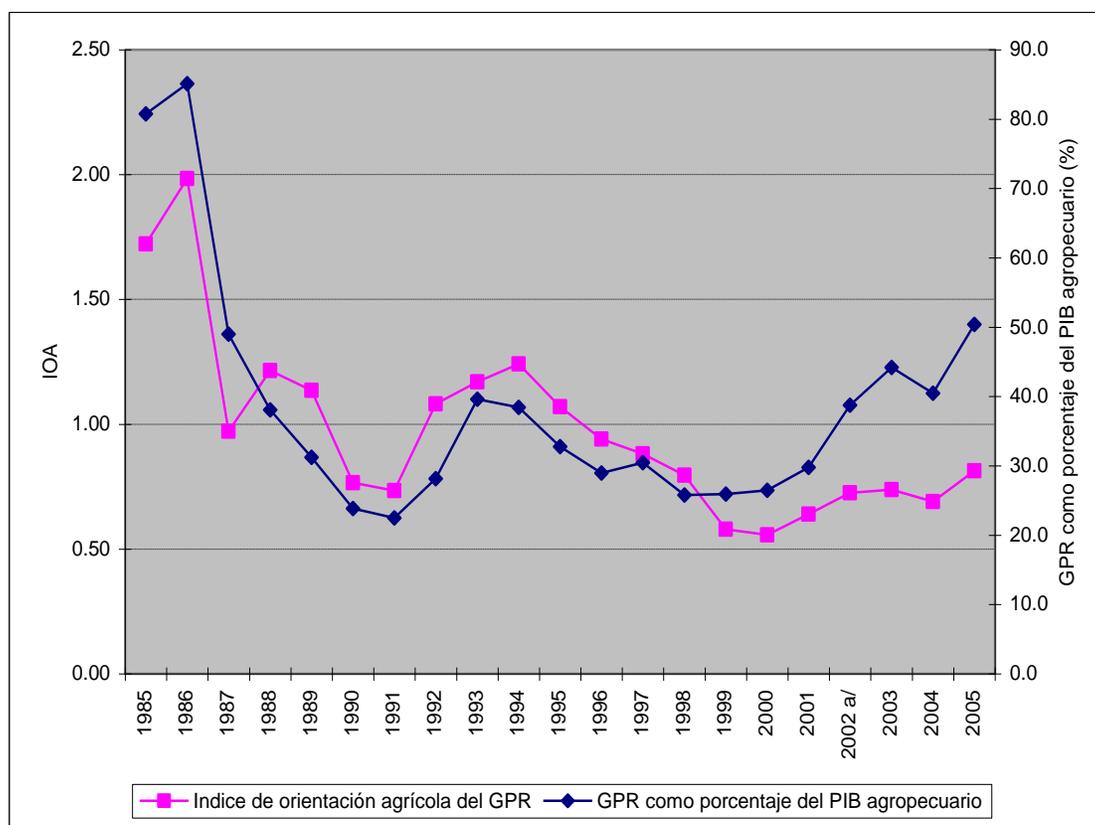


Fuente: Elaboración propia con base en FAO (de 1985 a 2001) y CEDRSSA (de 2003 a 2007).

¹⁶ Último año para el que se tiene información completa para los diversos indicadores.

Respecto de las variables agropecuarias en particular, el crecimiento de los indicadores del gasto público rural ha sido aún mayor porque el aumento en el gasto se combina con el lento crecimiento sectorial. La proporción del gasto público rural respecto del producto agropecuario subió de 30% en 2001 a 50% en 2005, es decir, la más elevada desde 1986. El índice de orientación agrícola del gasto público subió de 0.64 en 2001 a 0.81 en 2005, es decir, un incremento de 27% en solamente cuatro años¹⁷ (ver Figura 21, México: índice de orientación agrícola del gasto publico y gasto público rural respecto del PIB agropecuario).

Figura 21. México: índice de orientación agrícola del gasto público y gasto público rural respecto del PIB agropecuario 1985 a 2005 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en la información de FAO y CEDRSSA

¹⁷ Para la actualización del índice de orientación agrícola para el periodo 2002 a 2007 se siguieron los criterios de la metodología de FAO, considerando la proporción del gasto público rural destinado a fomento productivo y su relación con el gasto público total, respecto de la proporción del PIB sectorial dentro del PIB global. El índice difiere del estimado por FAO ya que se hizo el ajuste para homogeneizar la serie completa. En la serie actualizada el IOA del gasto público durante los años noventa resulta menor que en la estimación de FAO.

Si hasta 2001 el esfuerzo nacional para canalizar recursos al campo ya era relativamente muy elevado dentro del contexto latinoamericano, el crecimiento de 11.4% anual del gasto público rural desde ese año hasta la actualidad acentúa aún más la importancia de su magnitud tanto en relación al número de habitantes rurales como respecto de las diferentes variables relacionadas. **México está canalizando una cantidad muy significativa de recursos al campo y en los últimos años estos fondos vienen creciendo en forma acelerada.**¹⁸

De los análisis anteriores se concluye que existe una aguda falta de correspondencia entre el esfuerzo de gasto público -que resulta muy elevado en las comparaciones internacionales- y el magro resultado en desarrollo productivo, la pérdida de recursos naturales, el deterioro del medio ambiente y la falta de progreso en el campo. Parecería que el gran esfuerzo en el gasto público solamente logra reflejarse adecuadamente en el alivio a la pobreza, donde sí se han logrado avances en correspondencia con la magnitud del gasto. Sin embargo, en esa reducción también juega un papel importante el elevado nivel inicial de los indicadores de pobreza, debido al grave impacto de la crisis de 1995; de manera más general, también hay una incidencia significativa del acelerado crecimiento económico logrado durante la segunda mitad de los años noventa. Aún en el caso del alivio a la pobreza, la solución real y sostenible está en el progreso económico autónomo, la reducción de los costos de transacción de la población rural y su integración a los mercados (tanto en la producción agrícola como en los demás productos y servicios), el desarrollo del capital humano del campo y su ocupación en empleos productivos, y la conservación y aprovechamiento del potencial de recursos naturales.

¹⁸ Hipotéticamente podría señalarse que el gasto público rural sigue siendo bajo si se le compara con el porcentaje de la población rural. Sin embargo dicha relación implicaría una seria dificultad de comparación, debido al amplio conjunto de actividades que requieren presupuesto y que son nacionales, sin correspondencia con la división rural-urbana.

6. Principales programas de asignación del gasto público rural

El gasto público rural es mucho más que el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); prácticamente, participan todas las secretarías de estado que tienen acciones en el medio rural y también están involucradas las instancias descentralizadas del poder ejecutivo, otras entidades del gobierno central, así como el Poder Legislativo. Se prevé que el programa en su conjunto esté coordinado por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable (CIDRS), la que está constituida por todas las secretarías de estado involucradas y es encabezada por la SAGARPA. En la práctica, la coordinación es limitada ya que cada secretaría de estado tiende a enmarcar sus acciones en el medio rural de acuerdo a la lógica propia de su ámbito de responsabilidad, con poca relación con las demás acciones que se realizan en el campo.

El conjunto de los programas de gasto público rural se expresa en el Programa Especial Concurrente (PEC), que es un documento oficial constituido por los principales programas federales de desarrollo rural. El PEC deberá avanzar para convertirse en un mecanismo ordenador de los diversos esfuerzos presupuestales orientados al desarrollo rural; pero, actualmente, es más bien una yuxtaposición de diversos programas, con poca sinergia entre sí, que en ocasiones se duplican o compiten, y en muchos casos dejan vacíos en áreas críticas.

Aunque puede haber variaciones de un año a otro, pueden establecerse 18 ramos participantes en el PEC, incluyendo unas 13 secretarías de estado. Aproximadamente una tercera parte del gasto público rural registrado en el PEC corresponde al presupuesto de la SAGARPA; seguido por el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (ver Cuadro 3)

Cuadro 3. México: PEC por Ramos
(millones de pesos y porcentajes)

Ramo	Montos (millones de pesos)					Porcentajes				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
01 PODER LEGISLATIVO		45	35	27		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
04 SEGOB				299	300	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2
05 S R E		130	79	73	71	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
06 SHCP	10,310	3,393	6,918	6,527	8,292	8.8	2.8	4.7	4.2	4.7
08 SAGARPA	40,633	42,366	48,396	51,068	58,537	34.7	35.2	33.2	33.0	33.1
09 SCT	1,092	3,150	2,151	2,505	2,858	0.9	2.6	1.5	1.6	1.6
10 ECONOMÍA	576	862	1,016	889	839	0.5	0.7	0.7	0.6	0.5
11 SEP	17,554	18,061	23,830	24,733	23,687	15.0	15.0	16.3	16.0	13.4
12 SALUD	6,829	8,720	9,327	12,268	15,941	5.8	7.2	6.4	7.9	9.0
14 STPS	864	843	75	76	67	0.7	0.7	0.1	0.0	0.0
15 SRA	3,566	4,236	4,856	4,445	4,780	3.0	3.5	3.3	2.9	2.7
16 SEMARNAT	8,977	9,326	11,305	9,028	14,290	7.7	7.7	7.7	5.8	8.1
19 IMSS	208	260	4,879	4,880	5,513	0.2	0.2	3.3	3.2	3.1
20 SEDESOL	15,574	14,407	17,448	17,222	16,525	13.3	12.0	12.0	11.1	9.3
21 SECTUR	16	9	4	2	77	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
23 PREVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS					250	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
31 TSA		624	574	579	694	0.0	0.5	0.4	0.4	0.4
33 APORT FED	10,946	13,948	15,081	20,296	24,076	9.3	11.6	10.3	13.1	13.6
TOTAL	117,144	120,380	145,974	154,916	176,795	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEDRSSA

En términos generales, la participación de las principales entidades dentro del total de recursos del PEC se ha mantenido más o menos en la misma proporción. Dentro de esa relativa estabilidad, hay algunos cambios relevantes, en particular, la disminución en la participación de SEDESOL, de 13.3% en 2003 a 9.3% en 2007. En cambio, hay un incremento en Salud, de 5.8% en 2003 a 9.0% en 2007; también es significativo el incremento en la participación del IMSS, a partir de 2005.

En los últimos años el PEC ha incluido más de cien programas de las diversas entidades responsables, lo que pone en evidencia que la actual realidad del PEC no es la de un programa estratégico, sino una sistematización estadística y formal de un amplio conjunto de programas que se definen a partir de justificaciones independientes entre sí. En ausencia de una estrategia de desarrollo rural, consensuada y de largo plazo, los criterios para la formulación de programas dependen, en gran medida, del originador, el cual puede estar ubicado en alguno de los distintos niveles del gobierno, en el poder legislativo o ser resultado de la acción de cabildeo de algún grupo de presión.

Desde luego, en estas circunstancias, es prácticamente imposible lograr una adecuada coordinación. Además, varios de estos programas incluyen subprogramas o componentes que tienen lógica propia, objetivos específicos y mecanismos particulares de ejecución, de tal manera que en la práctica constituyen programas adicionales, aumentando los problemas de congruencia en el conjunto de las acciones (ver cuadro 4 México: PEC 2003 a 2007).

Además de los cuatro programas emblemáticos mencionados anteriormente (Oportunidades, PROCAMPO, Apoyos a la comercialización y Alianza para el Campo) hay otros programas que reciben un financiamiento significativo. Algunos forman parte del gasto social, como el Programa de desarrollo de capacidades en la Secretaría de Educación, o el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) de la Secretaría de Salud. También es significativo el presupuesto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI). En 2007 se incrementó sustancialmente el financiamiento de dos programas importantes de fomento productivo: el Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas y el Programa Ganadero (PROGAN). También creció significativamente el Programa Forestal.

Esos programas y muchos otros dentro del PEC constituyen instrumentos de desarrollo de gran importancia; su análisis, evaluación y perfeccionamiento son fundamentales para la política de desarrollo rural. Sin embargo, las limitantes del presente estudio no permiten un análisis individualizado de los programas, ni siquiera de los más importantes. Fue necesario un enfoque más amplio y general, que permitiera agrupar de manera relevante el conjunto de programas y establecer su relación con los objetivos del desarrollo rural. Por lo demás, en buena medida ese análisis por programa está disponible ya que para un gran número de ellos, incluyendo los más importantes, existen evaluaciones específicas.

Cuadro 4. México: PEC 2003 a 2007

Millones de Pesos					
	2003 PEC	2004 PEC	2005 PEC	2006 PEC	2007 PEC FE
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
01 PODER LEGISLATIVO					
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria		45	35	27	
01 PODER LEGISLATIVO	-	45	35	27	-
04 SEGOB					
Gobierno				299	300
04 SEGOB	0	0	0	299	300
05 S R E					
Alto Comisionado de las Naciones Unidas				1	
Apoyo a Migrantes			25	22	17
Apoyo para la repatriación de cadáveres a México		60	20	18	17
Apoyos a las Mujeres, Niños y Niñas Migrantes en situación de maltrato		20	7	6	3
Asistencia Jurídica Urgente a Mex EE.UU. y Def Condenados a Muerte		25	13	12	13
Migrantes en Situación de Probada Indigencia		4		2	3
Protección al Migrante Mexicano y a la Campaña de Seguridad al Migrante		6	10	9	13
Repatriación de Personas Vulnerables		5	4	4	5
Servicios Embajadas		10			
05 S R E	0	130	79	73	71
06 SHCP					
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)		2,992	4,213	5,080	5,058
Financiamiento y Seguro Rural		100	1,660	1,346	1,634
INEGI		302	1,046	102	1,600
Otros	10,310				
06 SHCP	10,310	3,393	6,918	6,527	8,292
08 SAGARPA					
Adquisición de Derechos de Uso del Agua	460	425			
Alianza para el Campo	6,270	7,735	8,165	6,228	6,783
Apoyos Directos a la Comercialización por Cosechas Excedentarias	5,406	5,199	6,757	9,134	7,986
FAPRACC (Contingencias Climatológicas)		460	369	370	307
FONDEN	300				
Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas (Incluido en Plan Emergente 2007)	1,630	1,180	2,545	1,993	5,015
Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras PROSAP	250	218	273	213	258
Fondos Regionales de Combate a la					

Millones de Pesos					
	2003 PEC	2004 PEC	2005 PEC	2006 PEC	2007 PEC FE
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
Pobreza			99		
Gasto Operativo de la SAGARPA, Órganos y Entidades Coordinadas	9,056	10,130	11,405	14,491	16,345
PIASRE	612	532	598	486	468
PROCAMPO	14,191	14,410	14,885	15,272	16,036
Programa Apícola (PROAPI)			50		
Programa Ganadero (PROGAN)	1,500	1,040	1,708	1,920	4,946
Programa Pesquero (PROPECSA)			50		
Programa de Empleo Temporal			124		
Prom Protecc, Des, Acopio Abasto Semillas Mejor y Var Nativas Mex			124		
Sistema Financiero Rural	957	947	850	782	393
Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural			396		
Subsector Pesca		90		180	
08 SAGARPA	40,633	42,366	48,396	51,068	58,537
09 SCT					
Caminos Rurales	1,092	1,950	962	1,250	1,603
Programa de Empleo Temporal		1,180	1,168	1,235	1,235
Telefonía Rural		20	21	20	20
09 SCT	1,092	3,150	2,151	2,505	2,858
10 ECONOMÍA					
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) *_/ Contraparte en SEDESOL	516	650	669	559	613
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (para mujeres, jóvenes y vecindados rurales)			50	36	
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	60	100	124	124	124
Incubadoras de Negocios para Jóvenes			50	36	
Microrregiones		67	69	54	80
Programa Mujeres Campesinas (Apoyo a Proyectos de Mujeres)		15	25	50	
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)		30	31	30	22
10 ECONOMÍA	576	862	1,016	889	839
11 SEP					
Educación Agropecuaria	3,394	3,738	3,903	3,947	3,707
Enciclomedia				1,903	1,056
Oportunidades	8,063	8,787	14,622	14,316	14,399
Programa Educativo Rural		55	54	55	55
Programas de Desarrollo de Capacidades	6,098	5,481	5,250	4,512	4,470
11 SEP	17,554	18,061	23,830	24,733	23,687
12 SALUD					

Millones de Pesos					
	2003 PEC	2004 PEC	2005 PEC	2006 PEC	2007 PEC FE
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
Convenio PEC SAGARPA para los Ingenios Independencia, La Concepción y Santo Domingo			50		
Convenio PEC SAGARPA, Caña de Azúcar - FIRCO			22		
Hospital Oaxaca		120	252		
Oportunidades	2,035	2,412	3,209	3,288	1,527
Programas de Desarrollo de Capacidades		4,640	109	69	246
SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	4,794	1,282	5,396	8,912	14,168
Seguridad Social Jornaleros		266	289		
12 SALUD	6,829	8,720	9,327	12,268	15,941
14 STPS					
Otros	832				
Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas (SAEMLI)		98	60	70	61
Programa de Apoyo al Empleo y a la Capacitación (PAE mas PAC)	32	735			
Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos con Canadá (SAEMLE)		11	15	6	6
14 STPS	864	843	75	76	67
15 SRA					
Conflictos y Conciliación Agraria		1,063	990	913	913
Digitalización Archivo General Agrario		35	35	25	25
Fomento y Organización Agraria		225	223	215	290
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	182	400	396	303	588
Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin regularizar (FANAR)					25
Fondo de Tierras		200	326	250	325
Gasto Operativo de la SRA	2,694	1,591	765	704	542
Joven Emprendedor Rural		70	119	50	140
Modernización Catastro Rural		63	63	65	80
Obligaciones Jurídicas Ineludibles					183
PROCEDE	562	189	501	427	
Procuraduría Agraria			525	610	677
Programa de la Mujer Campesina	27				
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	100	400	495	500	570
Registro Agrario Nacional (RAN)			420	383	421
15 SRA	3,566	4,236	4,856	4,445	4,780
16 SEMARNAT					
Forestal (Incluido Proárbol)	1,527	1,983	1,875	1,976	4,067
Infraestructura Hidroagrícola	3,747	3,711	5,109	2,637	3,271
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)	199	211	218	219	203

Millones de Pesos					
	2003 PEC	2004 PEC	2005 PEC	2006 PEC	2007 PEC FE
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
Otros PROGRAMAS					1,100
Otros de Medio Ambiente	3,407	261	328	440	615
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	9	9	139	201	146
Programa Recuperación de Suelo Conservación D.F. (SEMARNAT)			99		
Programa de Empleo Temporal		100	103	103	113
Programa de Vida Silvestre		55	69	42	120
Programas Hidráulicos	72	2,711	2,732	2,924	4,177
Programas de Desarrollo Regional Sustentable	16	50	113	17	100
SEMARNAT - CONACYT			50		
Áreas Naturales Protegidas		234	471	468	379
16 SEMARNAT	8,977	9,326	11,305	9,028	14,290
19 IMSS					
Programa IMSS-Oportunidades (sin Salud Indígenas y sin Progresa)			4,617	4,689	5,513
Seguridad Social Cañeros. Convenio IMSS (Prod menos 3.5 Ha)		200	200	146	
Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS	208	60	62	45	
19 IMSS	208	260	4,879	4,880	5,513
20 SEDESOL					
Adultos Mayores en Zonas Rurales		575	592	300	300
CONAZA	94				
Coinversión Social Ramo 20	335			94	94
Desarrollo de los Pueblos Indígenas	17				
Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas Ramo 20	1,800				
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) */ Contraparte en S. ECONOMIA					
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	5	15	17	21	25
Fondos Regionales de Combate a la Pobreza		100			
INI	570				
Microrregiones	405	435	461	410	410
Oportunidades	6,454	6,781	10,093	12,677	13,363
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	140	140	139	140	160
Programa de Empleo Temporal	1,800	700	149	150	150
Programa de Opciones Productivas	840	620	596	356	356
Programa de Vivienda Rural (Tu Casa en 2003)	226	507	887	1,608	1,067
Programas Alimentarios	2,888	4,536	4,514	1,466	600
20 SEDESOL	15,574	14,407	17,448	17,222	16,525

Millones de Pesos					
	2003 PEC	2004 PEC	2005 PEC	2006 PEC	2007 PEC FE
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
21 SECTUR					
Ecoturismo y Turismo Rural	16	8	4	2	77
Pesca Deportiva		1	0		
Turismo Cinegético		0			
21 SECTUR	16	9	4	2	77
23 PREVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS					
Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentables					250
23 PREVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	-	-	-	-	250
31 TSA					
Gasto Operativo del Organismo		624	574	579	694
31 TSA	-	624	574	579	694
33 APORT FED					
Aportaciones Federales				7,623	9,255
FORTAMUNN	1,373	2,739	3,037		
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	9,572	11,209	12,045	12,673	14,821
33 APORT FED	10,946	13,948	15,081	20,296	24,076
TOTAL	117,144	120,380	145,974	154,916	176,795

Fuente: CEDRSSA

7. Evolución de los componentes del gasto público rural según finalidad y tipo de bienes

Para relacionar los montos canalizados con las finalidades y los medios utilizados, en el presente estudio se plantea una clasificación que separa bienes públicos y bienes privados, desglosando, en cada caso, los programas orientados al fomento productivo y los dirigidos al beneficio social. A las cuatro categorías resultantes se agrega una quinta categoría de “infraestructura”, porque en la clasificación agregada que se maneja en este estudio no fue posible diferenciar, dentro de los montos canalizados a la construcción o desarrollo de obras de infraestructura, los componentes de fomento productivo de los de beneficio social. Además, se incluye una sexta categoría que agrupa los componentes de gastos operativos.¹⁹

En los 22 años considerados se han presentado numerosos cambios en los programas del gasto público rural; en ese periodo muchos programas desaparecieron, otros surgieron y muchos más sufrieron modificaciones importantes. Consecuentemente, la clasificación tuvo que ir incorporando dichos cambios. La selección de los programas que se incluyeron en cada categoría en cada año se basó en la estructura del gasto público rural establecida en cada una de las dos fuentes que se emplearon en la construcción de la serie consolidada del gasto público rural en México: en el periodo 1985 a 2001 se utilizó la serie de FAO y de 2003 a 2007 la serie de CEDRSSA.

La clasificación de programas en este estudio tiene algunas diferencias respecto de la utilizada en las dos fuentes citadas. En primer término, se introduce como primer criterio la desagregación del gasto en bienes públicos y el gasto en bienes privados. En segundo lugar, como se ha señalado, los gastos operativos, que estaban considerados dentro de fomento productivo, son separados en una categoría particular, fuera de las categorías sustantivas. Asimismo, por las razones anteriormente indicadas, el gasto en infraestructura también se mantiene como una categoría particular. Finalmente, también hay algunas diferencias de ubicación de los programas, la más relevante es la de PROCAMPO. Tanto la clasificación de FAO como la sistematización del PEC preparada por CEDRSSA incluyen a PROCAMPO dentro de los programas de fomento productivo. Sin embargo, la inclusión de PROCAMPO dentro de esa categoría no está plenamente justificada. Las transferencias directas de fondos a través de este programa están vinculadas al uso histórico de la tierra y a la continuidad de su aprovechamiento productivo; pero no están específicamente orientadas a su utilización con fines de mejorar la producción o la productividad ni su entrega está condicionada a que tengan dicho uso. Algunas investigaciones específicas señalan diversas proporciones en que dichas transferencias han sido utilizadas para fines productivos y para consumo, y los montos de los recursos son significativos para ambas finalidades.

En el presente estudio se consideró a PROCAMPO dentro de los programas de transferencias directas, donde el destino de los recursos -productivo o de otra índole- no está vinculado al programa, sino que queda al arbitrio del beneficiario y puede variar de un caso a otro.²⁰

¹⁹ Dentro de los límites de este estudio, el presente análisis considera el presupuesto global de cada programa, sin entrar a diferenciar los montos de los diversos subprogramas o componentes. En la práctica, la complejidad y amplitud de algunos programas hace posible que diversos componentes de un mismo programa pudieran caer en dos o más de las categorías establecidas.

²⁰ En atención a la relevancia de PROCAMPO dentro del gasto público rural se realizó un análisis alternativo incluyendo este programa en la categoría de fomento productivo. Aunque se presentan cambios en los

A partir de la agregación de los presupuestos de los diferentes programas en las seis categorías explicadas se llega a la serie consolidada de gasto público rural en México 1985-2007 (ver Cuadro 5. México: Clasificación del gasto público rural, por finalidad y tipo de bienes 1985-2007)

Cuadro 5. México: Clasificación del gasto público rural, según finalidad y tipo de bienes 1985-2007

Conceptos 1985 a 2001 (Base de datos de FAO)

I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo
Canalización de recursos financieros para empresas rurales, crédito directo al productor; crédito agrícola y para cobertura de seguro agropecuario
Otros subsidios al fomento productivo en insumos, equipos, servicios, etc. (Alianza para el campo)
Fomento de las exportaciones silvoagropecuarias y pesqueras
Ayudas, estímulos y promoción a la comercialización interna de productos agropecuarios
Gasto de inversión dirigido a obras en los predios de los productores (Predial)
Fomento productivo pesquero y acuícola en general
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas
Subsidios directos al productor
Vivienda
Salud y nutrición
Educación
Relaciones laborales
Promoción grupos étnicos
Promoción mujeres
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura
Infraestructura productiva rural genérica (bordos, corrales, accesos a caminos, pozos, drenes, etc. no especificados)
Gasto de inversión dirigido a obras de carácter general en una zona o para varios productores como canales de riego, represas, etc. (Extra predial)
Obras viales (distintos tipos de caminos)
Infraestructura agropecuaria en puertos y facilidades pesqueras y acuícolas
Aeropuertos rurales
Electrificación rural
Telefonía rural
Saneamiento rural básico
Agua potable para comunidades rurales

números, las conclusiones que se obtienen en la opción seguida dentro de este estudio no se ven significativamente afectadas. Ver Cuadro A-2 del Anexo.

IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social
Conservación de recursos naturales y de medio ambiente dirigidos a los productores (pago por servicios ambientales; saneamiento de agua de ríos para fines agrícolas, etc.)
Diversificación y manejo de la producción forestal (gastos de actividades de regulación de la explotación, etc.)
Programas de desarrollo rural integral (específicos de zonas, regiones, entidades, etc.)
Infraestructura social para comunidades rurales
Promoción de asociatividad, asistencia, desarrollo comunitario (y gasto inversión social no desglosado)
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo
Investigación básica
Investigación y desarrollo tecnológico (investigación aplicada)
Extensión (transferencia de tecnología y otros)
Gasto en acciones y programas regulares fito y zoo sanitarios públicos
Sistemas de información agropecuario (publicación de avances de cosechas, precios, etc.)
Regularización de propiedad agraria, titulación, procedimientos agrarios
Capacitación
VI. GASTOS OPERATIVOS
Gasto administrativo o no desglosado (diseño pol o gasto no desglosado)

Conceptos del PEC 2003 a 2007

I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo
Financiamiento y seguro rural
Adquisición de derechos de uso del agua
Fomento a la inversión y capitalización
Desarrollo ganadero
Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales (DPAI)
Apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR)
Programa de apoyo para la integración a los mercados y fomento a las exportaciones agroalimentarias (PROEXIN)
Acuicultura y pesca
Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenación de la cafecultura
Proyectos de prioridad nacional
Fondo de apoyo a la competitividad de las ramas productivas Componente I
Fondo de apoyo a la competitividad de las ramas productivas componente II (FOMOAGRO)
Fondo de apoyo a la competitividad de las ramas productivas Componente III (PROMOAGRO)
Apoyos directos a la comercialización por cosechas excedentarias
Programa apícola (PROAPI)
Programa ganadero (PROGAN)
Programa pesquero (PROPESCA)
Programa de empleo temporal
Prom protecc, des, acopio abasto semillas mejor y var nativas Mex
Sistema financiero rural
Subsector pesca
Programa de empleo temporal
Fondo nacional de apoyos para empresas en solidaridad (FONAES) *_ / Contraparte en SEDESOL
Fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (para mujeres, jóvenes y vecindados rurales)
Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales (FOMMUR)
Incubadoras de negocios para jóvenes
Programa nacional de financiamiento al microempresario (PRONAFIM)
Fondo de apoyo para proyectos productivos (FAPPA)
Joven emprendedor rural
Programa de la mujer campesina
Programa de la mujer en el sector agrario (PROMUSAG)
Fondo nacional de apoyos para empresas en solidaridad (FONAES) *_ / Contraparte en S. ECONOMIA
Fondo nacional de fomento a las artesanías (FONART)
Programa de empleo temporal
Programa de opciones productivas
Pesca deportiva
Turismo cinegético

II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas
Apoyo a migrantes
Apoyo para la repatriación de cadáveres a México
Apoyos a las mujeres, niños y niñas migrantes en situación de maltrato
Asistencia jurídica urgente a Mexicanos en EE.UU. y defensa de condenados a muerte
Migrantes en situación de probada indigencia
Protección al migrante mexicano y a la campaña de seguridad al migrante
Repatriación de personas vulnerables
Comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas (CONADEPI)
FAPRACC (contingencias climatológicas)
FONDEN (Fondo de desastres naturales)
Fondos regionales de combate a la pobreza
PROCAMPO
Programa mujeres campesinas (apoyo a proyectos de mujeres)
Oportunidades
Convenio PEC SAGARPA para los ingenios Independencia, La Concepción y Santo Domingo
Convenio PEC SAGARPA, Caña de Azúcar - FIRCO
Hospital Oaxaca
Oportunidades
SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)
Seguridad social jornaleros
Otros
Programa de apoyo a la movilidad laboral de jornaleros agrícolas (SAEMLI)
Programa de apoyo al empleo y a la capacitación (PAE mas PAC)
Programa de trabajadores agrícolas migrantes temporales mexicanos con Canadá (SAEMLE)
Programa de empleo temporal
Programa IMSS-Oportunidades (sin salud indígenas y sin Progresa)
Seguridad social cañeros. Convenio IMSS (Prod menos 3.5 Ha)
Seguridad social jornaleros agrícolas. Convenio IMSS
Adultos mayores en zonas rurales
Coinversión social Ramo 20
Desarrollo de los pueblos indígenas
Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas Ramo 20
Fondos regionales de combate a la pobreza
INI
Oportunidades
Programa de atención a jornaleros agrícolas
Programa de vivienda rural (Tu Casa en 2003)
Programas alimentarios

III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura
Caminos rurales
Telefonía rural
Microrregiones
Infraestructura hidroagrícola
Programas hidráulicos
Microrregiones
Aportaciones federales
FORTAMUNN
Fondo para la infraestructura social municipal

IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
INEGI
PIASRE
Enciclomedia
Programa educativo rural
Programas de desarrollo de capacidades
Conflictos y conciliación agraria
Digitalización archivo general agrario
Fondo de apoyo para los núcleos agrarios sin regularizar (FANAR)
Fondo de tierras
Modernización catastro rural
Obligaciones jurídicas ineludibles
PROCEDE
Procuraduría Agraria
Registro Agrario Nacional (RAN)
Forestal (incluido Proárbol)
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)
Otros programas
Otros de medio ambiente
Programa recuperación de suelo conservación D.F. (SEMARNAT)
Programa de vida silvestre
Programas de desarrollo regional sustentable
SEMARNAT - CONACYT
Áreas naturales protegidas
CONAZA
Ecoturismo y turismo rural
Fondo de apoyo para el desarrollo rural sustentables

V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo
Fortalecimiento a los sistemas producto
Investigación y transferencia de tecnología
Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)
Fortalecimiento de empresas y organización (PROFEMOR)
Sanidad e inocuidad agroalimentaria
Sistema de información para el desarrollo rural sustentable (SNIDRUS)
Fondo de apoyo a las organizaciones sociales, agropecuarias y pesqueras PROSAP
Sistema de extensión agropecuaria y rural
Educación agropecuaria
Programas de desarrollo de capacidades
Fomento y organización agraria

VI. GASTOS OPERATIVOS
Gobierno
Alto Comisionado de las Naciones Unidas
Servicios Embajadas
Otros
Gasto operativo de la SAGARPA, órganos y entidades coordinadas
Gasto operativo de la SRA
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
Gasto operativo del organismo

*Participación de las diferentes categorías dentro del gasto público rural en los periodos seleccionados*²¹

En esta primera sección se muestra la participación de cada categoría de programas dentro del gasto público rural y su evolución en los diferentes periodos. En las secciones subsecuentes se analizarán las implicaciones de dicha estructura de gasto y de su evolución reciente, en relación con los objetivos del desarrollo rural.

Durante los últimos años el gasto canalizado a través de bienes privados en transferencias directas fue, de lejos, el más importante. En el periodo 2002-2007 alcanzó, en promedio, 58 mil millones de pesos anuales, a precios de 2006.²² Es decir, 41% del total del gasto público rural del periodo se ejecutó a través de programas de este tipo. Además, el crecimiento de esta categoría de gasto sigue siendo acelerado, llegando, durante el periodo 2001 a 2007, a 11.7% anual, en términos reales, superior al crecimiento del gasto público rural total (10.6% anual). Mientras que durante la segunda mitad de los años noventa, cuando la economía nacional presentaba un acelerado crecimiento, el gasto público rural disminuía en términos reales, a partir de 2000, simultáneamente al inicio del débil dinamismo en la economía, el gasto público rural crece en forma acelerada y principalmente en bienes privados de transferencia directa. Esto indica una fuerte orientación del gasto público rural en México hacia su canalización como apoyo al ingreso. En la medida que exista una buena focalización, este gasto puede aliviar la pobreza y, al mismo tiempo, tener efectos positivos en la producción y productividad, ya que mejora el capital humano y favorece las capacidades de inversión (ver Figura 22, México: Gasto público rural según finalidades y tipo de bienes, promedio 2002-2007 y cuadro 6: México: Participación y evolución de las categorías de gasto público rural por finalidad y tipo de bienes. 1985-2007).

La otra categoría de gasto en bienes privados abarca los programas que condicionan la entrega del apoyo a su uso directo en actividades productivas. La mayor parte de este gasto se refiere a apoyos a la producción agropecuaria. En el periodo 2002-2007 los recursos canalizados a través de bienes privados para fomento productivo han alcanzado, en promedio, 22 mil millones de pesos anuales (16% del total del gasto público rural). La participación de esta categoría dentro del total del gasto público rural es mucho menor a la de los años ochenta y la primera mitad de los noventa, principalmente, por el fuerte gasto de diversas instituciones públicas en aquellos años. Sin embargo, significa una importante recuperación respecto de la segunda mitad de los años noventa. Además, en los últimos años, entre 2001 y 2007, esta categoría de gasto muestra un crecimiento acelerado de 9.7% anual.

²¹ Se mantienen los periodos establecidos por FAO y se agrega el periodo 2002 a 2007.

²² En esta sección todas las cifras de gasto están a precios de 2006.

Figura 22. México: Gasto público rural según finalidades y tipo de bienes, promedio 2002-2007



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEDRSSA.

En el gasto en infraestructura se incluyen tanto los programas para obras de infraestructura productiva como los de construcción y mejoramiento de la infraestructura social. En promedio, para el periodo 2002 a 2007 el gasto en infraestructura fue de 24 mil millones de pesos anuales, lo que significó 17% del total del gasto público rural de esos años. A partir de 2001 se inició un periodo de recuperación que continúa hasta 2007, con una tasa de crecimiento muy elevada, 18.1% anual, aunque a partir de una base inicial baja. En los últimos años ya ha sido la segunda categoría en relación con el monto de recursos presupuestales, superando a los programas de bienes privados para fomento productivo.

Durante el periodo de 2002 a 2007, a través de los programas de bienes públicos para beneficio social se canalizó un promedio de 13.4 mil millones de pesos anuales, lo que significó la recuperación del nivel anterior a la caída de los últimos años de la década de los noventa. Los programas en esta categoría de gasto representaron 9% del gasto público rural del periodo 2002 a 2007 y su crecimiento en los últimos años es solamente de 8.1% por año, inferior al del promedio del gasto público rural. Como se verá, este porcentaje relativamente bajo se explica, en parte, por la reducida importancia de los programas orientados al uso sustentable de los recursos naturales y en favor del medio ambiente, así como por el escaso énfasis en el desarrollo de los servicios (comunicaciones, transporte, información, servicios financieros, etc.).

Los programas de bienes públicos orientados al fomento productivo reciben la menor cantidad de recursos en todos los periodos; en el promedio para 2002-2007 llegaron a 7.4 mil millones de pesos anuales. A diferencia de las demás categorías que crecen de manera importante, el gasto en esta categoría alcanzó un valor real semejante al de los otros tres periodos y apenas 5% del gasto público rural. Además del estancamiento respecto del promedio en los periodos anteriores, es la única categoría de programas que presenta una tasa negativa durante los últimos años, es decir, el presupuesto para estos

programas se reduce aún más en términos reales. La débil participación de esta categoría dentro del gasto público rural contrasta con la importancia de las finalidades correspondientes. A excepción de la infraestructura, es en esta categoría donde están todos los programas para el desarrollo del potencial productivo del medio rural, como el patrimonio en los aspectos sanitarios, incluyendo todas las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos; el desarrollo del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria y la orientada hacia otras actividades productivas en el medio rural; la extensión y transferencia tecnológica y la capacitación para incrementar la productividad en diferentes actividades económicas; y el desarrollo del capital social, incluyendo el apoyo a las organizaciones de productores. La importancia crucial que tiene este amplio conjunto de objetivos no se ve reflejada en la proporción del gasto público rural, la que resulta señaladamente reducida.

Cuadro 6: México: Participación y evolución de las categorías de gasto público rural por finalidad y tipo de bienes. 1985-2007
(millones de pesos de 2006 y porcentajes)

	Gasto público rural promedio (millones de pesos de 2006)				Participación en el gasto público rural (porcentajes)			
	1985-1990	1991-1995	1996-2001	2002-2007	1985-1990	1991-1995	1996-2001	2002-2007
I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo	80,123	38,865	19,621	22,409	62.0	37.9	23.6	15.8
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas a/	10,857	17,544	29,169	57,795	8.4	17.1	35.1	40.8
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura	14,974	17,457	15,077	23,935	11.6	17.0	18.1	16.9
IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social	6,354	11,330	7,511	13,397	4.9	11.0	9.0	9.4
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo	6,336	8,615	6,691	7,339	4.9	8.4	8.0	5.2
VI. GASTOS OPERATIVOS	10,620	8,730	5,111	16,906	8.2	8.5	6.1	11.9
TOTAL GPR	129,264	102,540	83,180	141,782	100.0	100.0	100.0	100.0
	Tasa de variación media anual (porcentajes)							
	1985-1990	1990-1995	1995-2001	2001-2007				
I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo	-15.9	-7.4	-14.4	9.7				
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas a/	-32.7	77.1	8.3	11.7				
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura	-14.8	-8.5	3.7	18.1				
IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social	-30.1	49.2	-14.8	8.1				
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo	-13.5	11.5	0.8	-1.8				
VI. GASTOS OPERATIVOS	-9.5	-2.4	1.3	8.0				
TOTAL GPR	-18.9	7.6	-1.9	10.6				

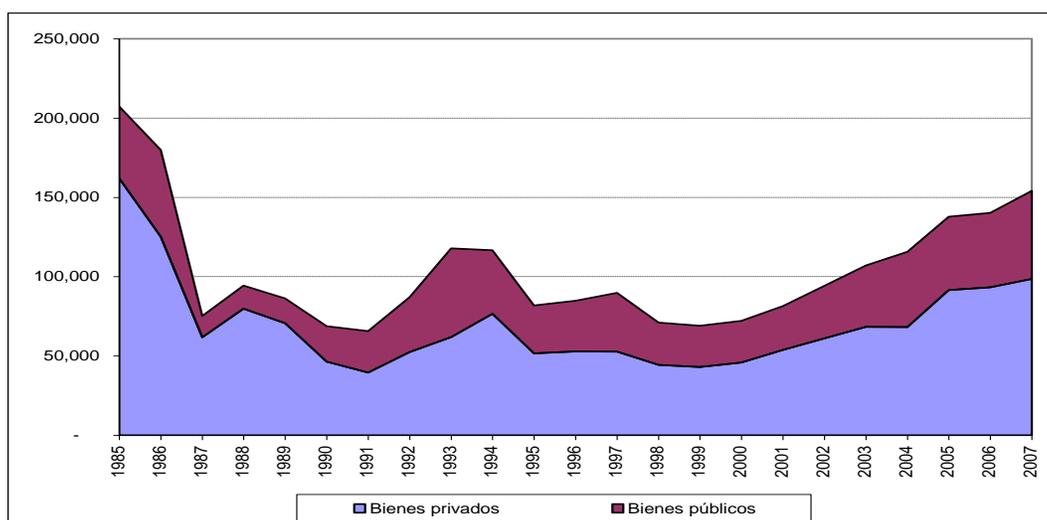
Distribución del Gasto público rural en bienes privados y en bienes públicos

El gasto en bienes privados significa la mayor parte del gasto público rural. A pesar del aumento en el gasto en infraestructura y en otros bienes públicos, el presupuesto sigue destinándose mayoritariamente a bienes privados. En 2006 el gasto público rural en bienes privados llegó a 93 mil millones de pesos y para 2007 crecerá aún más, a 101 mil millones de pesos. Desde 1994 el gasto canalizado al conjunto de programas que se destinan a bienes privados ha significado regularmente algo menos del 60% del total del gasto público rural; en los tres primeros años del periodo 2002 a 2007 dicha participación

había bajado a alrededor del 55%; pero en los siguientes tres años volvió a recuperar el nivel cercano a 60% (ver Figura 23. México: Gasto público rural en bienes públicos y en bienes privados y cuadro 7. México: Gasto público rural en bienes públicos y en bienes privados).

En contrapartida, en 2006 el gasto público rural en bienes públicos fue de 47 mil millones de pesos. Para 2007 se ha programado un incremento importante y se espera que llegue a 56 mil millones de pesos; aún así, la participación dentro del total del gasto público rural se mantiene relativamente baja, alrededor de 32% del total. En los últimos años el presupuesto para obras de infraestructura ha representado más de la mitad de este agregado.²³

Figura 23. México: Gasto público rural en bienes públicos y en bienes privados
(millones de pesos de 2006)



Cuadro 7. México: Gasto público rural en bienes públicos y en bienes privados
1985, 1990, 1995, 2001 a 2007
(millones de pesos de 2006 y porcentajes)

	1985	1990	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valor (millones de pesos de 2006)										
BIENES PRIVADOS	161,980	46,440	51,708	53,812	61,119	68,426	68,206	91,610	93,298	98,566
BIENES PÚBLICOS	45,306	22,320	30,163	27,656	33,173	38,690	47,477	46,229	46,884	55,577
GASTOS OPERATIVOS	9,449	7,200	4,993	7,040	16,001	24,961	13,294	13,405	16,275	17,502
TOTAL GPR	216,736	75,960	86,864	88,509	110,293	132,077	128,977	151,244	156,457	171,645
Participación en el GPR (porcentaje)										
BIENES PRIVADOS	74.7	61.1	59.5	60.8	55.4	51.8	52.9	60.6	59.6	57.4
BIENES PÚBLICOS	20.9	29.4	34.7	31.2	30.1	29.3	36.8	30.6	30.0	32.4
GASTOS OPERATIVOS	4.4	9.5	5.7	8.0	14.5	18.9	10.3	8.9	10.4	10.2
TOTAL GPR	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

²³ La suma del gasto en bienes privados y en bienes públicos no es igual al total del gasto público rural porque no se incluyeron los gastos operativos.

El gasto en bienes privados, además de su papel general en el alivio a la pobreza y apoyo al ingreso, puede servir para emergencias, para compensar perjuicios temporales por condiciones de mercado, para impulsar la capitalización –sobre todo cuando hay una deficiencia en los sistemas financieros rurales y dificultades de acceso al crédito- y para atender demandas sociales, permitiendo gobernabilidad y estabilidad política.

Los bienes públicos, en cambio, se orientan a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva, así como al desarrollo y la sostenibilidad del potencial productivo del campo. Entre las principales líneas dentro de este tipo de gasto se señalan: la ampliación de la infraestructura social, productiva y de comercialización; el progreso en las comunicaciones y acceso a los servicios; el desarrollo y preservación del patrimonio de recursos naturales; el mejoramiento de las condiciones sanitarias; el progreso tecnológico a través de la investigación y la transferencia de tecnología; así como el desarrollo institucional.

Los dos tipos de bienes, privados y públicos, están presentes en la estructura del gasto público rural de todos los países. Pero, en el caso de México, la elevada proporción del gasto en bienes privados dentro del gasto público rural pone de manifiesto un cierto círculo vicioso: La baja productividad y rentabilidad de las diferentes actividades económicas en el medio rural, junto con la dificultad para encontrar opciones productivas, agudiza las demandas sociales y presiona por recursos que compensen el bajo ingreso y la escasa capacidad de inversión. Al mismo tiempo, la atención a esas urgencias dificulta destinar recursos hacia la atención de problemas estructurales cuya solución demanda plazos relativamente mayores. Sin embargo, son esos problemas estructurales los que están en la base de la marginación rural, el reducido desarrollo de capacidades de trabajo, el deterioro de la base de recursos naturales, los elevados costos de transacción y la falta de una institucionalidad sólida y confiable en el campo mexicano. Es decir, son las principales causas de la baja productividad, el magro ingreso y la reducida capacidad de inversión.

Sin un esfuerzo sostenido en el largo plazo, orientado a avanzar en la solución de los problemas estructurales de marginalidad rural, la opción de dar más subsidios y apoyos al ingreso se convierte en un paliativo insuficiente, ineficaz, ineficiente y oneroso. En la práctica, a pesar de los significativos montos de gasto, para la mayoría de la población rural la opción para mejorar sus condiciones de vida es la emigración. Y en condiciones de débil crecimiento económico nacional, la emigración fuera del país.

Adicionalmente, la relación gobierno-beneficiarios es muy diferente según sea el tipo de bienes. El gasto en bienes privados es una expresión de atención a demandas sociales, donde el conflicto se da entorno al grado de atención y al número de beneficiarios dentro del universo de demandantes; pero en una relación benefactor-beneficiario. En su peor expresión, se genera clientelismo, el cual tiende a multiplicarse y retroalimentarse entre las diversas instancias de la administración pública y las distintas fuerzas políticas.

En cambio, el gasto en bienes públicos tiene una lógica diferente, donde la relación gobierno-beneficiarios es impersonal e indirecta. Además, gran parte del gasto en bienes públicos requiere de un proceso participativo y del convencimiento de los beneficiarios sobre las ventajas de los programas. Incluso, muchas veces, la relación con los agentes privados directamente involucrados se expresa en restricciones, exigencias o requerimientos de costos que limitan el beneficio inmediato, en aras de un mayor

desarrollo futuro. Para esto es indispensable una política de desarrollo rural, más allá de los programas de gasto, que logre el consenso sobre las vías de solución a los problemas estructurales y muestre una clara senda de progreso. Sólo en estas condiciones es posible encontrar respuesta positiva a la necesidad de esfuerzos y sacrificios presentes para asegurar el desarrollo futuro.

En ausencia de una estrategia consensuada de desarrollo rural, y en un contexto de cambios en las condiciones de la competencia externa, fuertes presiones sociales, frágil estabilidad política y conflicto entre autoridades de diversos niveles de gobierno o diferentes instancias del Estado, resulta muy difícil revertir la tendencia de larga data y con profundas raíces históricas que ha llevado a un fuerte gasto rural en bienes privados en detrimento del gasto en bienes públicos.

Sin embargo, el conjunto de fundamentaciones sobre el gasto público rural y la racionalidad en el uso de los recursos reclama una estructura de gasto público rural más equilibrada y con mayor énfasis en los programas de gasto en bienes públicos.

Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social²⁴

Hasta 1990 el gasto público rural tenía una orientación casi exclusivamente productiva (y en gran medida, circunscrita al desarrollo agropecuario). Consecuentemente, la rápida contracción en el monto total del gasto público rural dentro del proceso de ajuste estructural de la economía mexicana implicaba también la caída en el gasto rural productivo.

El gasto público rural de orientación productiva siguió disminuyendo casi continuamente en términos reales durante toda la década de los años noventa. Pero a partir de 1993 la baja en el gasto productivo se vio acompañada por el crecimiento en el gasto social, el cual ha venido cobrando una importancia creciente. En los años del presente siglo ambos tipos de gasto aumentan en términos reales y se revierte la caída en el gasto público rural, pero con mayor participación del gasto social.

El componente social en el gasto público rural alcanzó 82 mil millones de pesos en 2006 y para 2007 se ha programado un gasto de casi 90 mil millones de pesos. Desde 1999 se mantiene una tendencia rápidamente creciente a precios constantes, con excepción de 2004. De 2001 a 2007 se ha incrementado en 87%, en términos reales. En los años del presente siglo este tipo de gasto ha representado aproximadamente la mitad del gasto público rural, a la que debe añadirse la parte del gasto en infraestructura que tiene finalidades de bienestar social (ver Figura 24. México: Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social y cuadro 8. México: Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social).

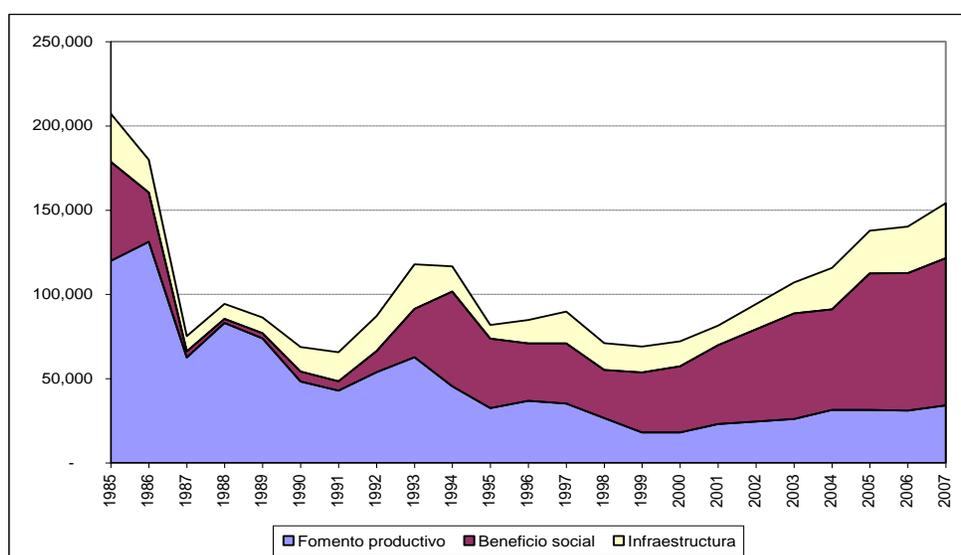
El gasto público rural con orientación productiva llegó a 31 mil millones de pesos en 2006 y el total programado para 2007 es de 35 mil millones de pesos. El incremento respecto del nivel de 2001 resulta de casi 50%, en términos reales, muy por debajo del aumento en el gasto social. Durante los últimos años la participación del gasto productivo dentro del gasto público rural se mantiene por debajo del 20% (sin considerar la parte del gasto en infraestructura que tiene orientación productiva).

²⁴ No fue posible desagregar el gasto en infraestructura productiva del gasto en infraestructura social, de manera que ese gasto se mantuvo como un componente adicional. Además, en este análisis se excluyeron los gastos operativos.

El alivio a la pobreza, el acceso a servicios básicos y el logro de condiciones de vida sobre ciertos mínimos de bienestar es fundamental y justifica los esfuerzos de gasto público. Además, el gasto social significa desarrollo del capital humano y del capital social, lo que también tiene importantes efectos positivos sobre la productividad y la producción.

Pero la respuesta real para la reducción de la pobreza y el mejoramiento sostenido en las condiciones de vida está en el desarrollo productivo, tanto agropecuario como de las diversas actividades económicas que se realizan en el medio rural. Los diferentes procesos productivos en la economía rural enfrentan las dificultades derivadas de la marginación estructural, con severos problemas de acceso a la tecnología y a los mercados y con elevados costos de transacción. Los apoyos para resolver algunos estrangulamientos críticos en estos procesos pueden tener efectos muy significativos, considerando la reducida escala de muchas empresas rurales.

Figura 24. México: Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social
(millones de pesos de 2006)



Cuadro 8. México: Gasto público rural para fomento productivo y para beneficio social] 1985,1990, 1995, 2001 en adelante
(millones de pesos de 2006 y porcentajes)

	1985	1990	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Millones de pesos de 2006										
FOMENTO PRODUCTIVO	119,826	48,332	32,563	23,036	24,542	26,048	31,479	31,399	30,967	34,058
BENEFICIO SOCIAL	58,787	5,940	41,227	46,851	54,764	62,676	59,643	81,015	81,625	87,429
INFRAESTRUCTURA	28,673	14,489	8,080	11,582	14,987	18,392	24,561	25,425	27,591	32,657
GASTOS OPERATIVOS	9,449	7,200	4,993	7,040	16,001	24,961	13,294	13,405	16,275	17,502
TOTAL GPR	216,736	75,960	86,864	88,509	110,293	132,077	128,977	151,244	156,457	171,645
Participación en el GPR (porcentaje)										
FOMENTO PRODUCTIVO	55.3	63.6	37.5	26.0	22.3	19.7	24.4	20.8	19.8	19.8
BENEFICIO SOCIAL	27.1	7.8	47.5	52.9	49.7	47.5	46.2	53.6	52.2	50.9
INFRAESTRUCTURA	13.2	19.1	9.3	13.1	13.6	13.9	19.0	16.8	17.6	19.0
GASTOS OPERATIVOS	4.4	9.5	5.7	8.0	14.5	18.9	10.3	8.9	10.4	10.2
TOTAL GPR	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Para esa finalidad es importante recuperar un mayor nivel de presupuesto para fomento productivo, pero evitando los vicios de la antigua política de desarrollo rural que prevaleció hasta los años ochenta y que era altamente ineficiente e inequitativa.

En primer término, el gasto público de fomento productivo no debe limitarse al apoyo a la producción agropecuaria. Aunque ésta forma parte importante de los sistemas productivos rurales y no debe ser ignorada o subestimada, existen múltiples actividades económicas diferentes a la agricultura que ya significan la mayor parte del empleo y del ingreso en el medio rural y que también enfrentan los estrangulamientos derivados de la marginación. Persiste una fuerte inercia a considerar los programas de fomento productivo de manera circunscrita al sector agropecuario; en la peor expresión de esas inercias, está la tentación de revivir programas clientelistas y la satisfacción a demandas de grupos de presión.

En cambio, el fomento productivo en actividades diferentes a la agricultura demanda programas imaginativos y altamente participativos, difícilmente identificables en ausencia de una estrategia de desarrollo rural consensuada. Para el logro de los objetivos del gasto público rural y la optimización en el uso de los recursos canalizados a través del mismo, el avance en esta dirección es fundamental.

Aun dentro de los programas de fomento productivo agropecuario, es indispensable una visión que vaya más allá de la esfera de la producción primaria. Una gran parte de las limitantes a la rentabilidad y al crecimiento de la producción están fuera de los límites de la parcela; se localizan, principalmente, en la falta de financiamiento, en las dificultades de acceso a los mercados, en la deficiente infraestructura agrocomercial y en las desfavorables condiciones de comercialización.

Dentro de los programas de fomento productivo agropecuario, la atención a la demanda implica un desafío para evitar que la fuerte asimetría en la capacidad de negociación de los productores medianos y grandes, relativamente especializados como agricultores, respecto de los pequeños productores rurales que combinan la agricultura con varias otras actividades para lograr su subsistencia, implique distorsiones graves en la asignación de los apoyos. En muchos casos, las posibilidades de desarrollo productivo de la población rural pobre son muy estrechas y difícilmente identificables con proyectos rentables en sí mismos. Más bien, es la combinación de diversas actividades a muy pequeña escala, las que pueden constituir un sistema complejo que permita cierta capacidad autónoma de acumulación. A eso se agrega su escasa capacidad para participar en el cofinanciamiento de los apoyos, lo cual puede repercutir en su marginación relativa de los programas de fomento productivo, en favor de agricultores mayores que pueden contar con un proyecto rentable y con mayores capacidades de inversión.

Los programas de apoyo especializado en fomento productivo agropecuario tienen el grave riesgo de obedecer a la antigua lógica de apoyar más al que más tiene. Este es el caso de los programas con apoyos por hectárea (como PROCAMPO y otros) o por tonelada (como Apoyos a la comercialización y otros), con las consecuencias ya conocidas.²⁵

²⁵ PROCAMPO no es un programa de fomento productivo ya que sus apoyos no están condicionados a ese destino; pero, como en el caso de todos los programas de beneficio social, tiene un potencial efecto favorable sobre la capacidad de inversión.

Los apoyos en bienes privados pueden ser útiles cuando significan apoyos únicos o temporales que permiten cambios en el sistema de producción. Por ejemplo, cuando dan origen a cambios en la actividad o en el rubro productivo, en la tecnología, en la escala de producción o en la inserción en el mercado. En la escala de los pequeños productores esto puede lograrse con apoyos relativamente reducidos; pero, cuando este mismo tipo de apoyos es dirigido a productores medianos o grandes, generalmente significa la mera sustitución de gasto de inversión privado por gasto público, con la consecuente ventaja personal, pero sin cambio real en la producción.²⁶

Dentro de los programas de fomento productivo agropecuario los inconvenientes más serios se presentan en los que afectan las condiciones de mercado, sea a través de apoyos relativamente permanentes a los precios de los productos, o vía costos, a través de subsidios a los insumos y bienes de capital. La justificación a estos programas suele provenir de la intención de compensar distorsiones en los mercados internacionales o, en general, en la formación de precios. Este argumento podría ser válido en ocasión de agudas distorsiones temporales; pero su generalización para incorporar distorsiones de larga duración, permanentes o relativamente estables, especialmente, los efectos de los subsidios en los países industriales y particularmente en la agricultura norteamericana, no caben dentro de ese criterio. Los mercados internacionales de productos agropecuarios están lejos de la competencia pura y perfecta, pero la política agrícola debe ser realista y ajustar el funcionamiento del mercado nacional a dichas condiciones. Si, eventualmente, las negociaciones internacionales conducen a una reducción de las distorsiones actuales se harían los ajustes pertinentes; pero el hecho mismo de que la formación de precios no resulte de un proceso de competencia, no justifica la introducción de nuevas distorsiones adicionales. Es necesario adecuar la planta productiva a la competitividad efectiva, dentro de los mercados reales, sin pretender corregir, con presupuesto nacional, las distorsiones provocadas por los elevados subsidios en los países desarrollados, lo que llevaría a una competencia entre tesorerías, altamente inconveniente para México y sumamente ineficiente para impulsar el desarrollo rural.

Los programas que afectan los precios relativos a través de compensaciones o subsidios suman todos los defectos anteriormente señalados: Por una parte, son altamente inequitativos, porque benefician más al que más produce, al que más vende o a quien utiliza la mayor cantidad de insumos. Y el beneficio va en proporción a la magnitud de la producción, de las ventas o del uso de insumos: entre más grande el agricultor, mayor es el beneficio que recibe. Por otra parte, provocan una adecuación de los sistemas productivos a las condiciones resultantes de las distorsiones provocadas por los apoyos porque, naturalmente, en las decisiones sobre su actividad productiva, los agricultores toman en consideración el acceso al beneficio de estos programas. Esto significa que los recursos productivos del país se alejarán de su asignación óptima; pero, al mismo tiempo, se estarán generando estructuras productivas que se ajustan a esas distorsiones, de manera que el retiro de los apoyos se hace muy oneroso para los agentes involucrados, quienes, no sin motivo, exigen que dichas condiciones se mantengan (con mayor razón, puesto que las justificaciones derivadas de las condiciones internacionales persisten). Y

En PROCAMPO el impacto polarizador derivado de la lógica del apoyo por unidad de superficie es relativamente menos grave ya que la distribución de los apoyos tiene algunos límites de acotación y obedece a un catastro muy amplio de productores, lo que evita que la concentración de los apoyos sea demasiado aguda; la que sí se presenta en el programa de "Apoyos a la comercialización".

²⁶ Como ilustración, más del 70% de los beneficiarios que recibieron apoyos para sementales o dosis de semen ya utilizaban previamente insumos semejantes, de manera que el apoyo significó un ahorro personal, pero no un efectivo cambio productivo. FAO-SAGARPA, "Evaluación Alianza para el Campo 2005".

no solamente los agricultores; en la medida en que los programas son relativamente grandes, involucran a transportistas, comerciantes, agroindustriales y al conjunto de agentes que ha adecuado la asignación de sus inversiones a las condiciones distorsionadas resultantes de los apoyos. Evidentemente, mientras más importante y duradero es el apoyo, mayor será la adecuación que provoque en el sistema productivo y más difícil será su modificación, reducción o eliminación. En la lógica de estos programas, entre mayor tiempo están vigentes, más difícil es su cancelación.²⁷

La existencia de esos programas conlleva presiones para su consolidación, fortalecimiento y ampliación. En la medida en que dichas presiones pueden involucrar a grupos de influencia, su expresión como demandas sociales, en un contexto de cambios en la competencia internacional derivados del TLCAN, dificultades de gobernabilidad y conflictos políticos entre diferentes niveles de gobierno y entre entidades del Estado y con condiciones de discrecionalidad en la asignación de los apoyos, pueden dar lugar al retorno de las prácticas clientelistas de antaño.

Apoyos universales, por producto o por insumo, tienen los efectos polarizadores ya mencionados; pero, además, inhiben las capacidades del mercado para orientar las decisiones básicas: qué, dónde, cuánto, cuándo y cómo producir, ya que el compromiso estatal elimina o distorsiona esas consideraciones en la evaluación para dichas decisiones. Esto puede dar origen a fuertes sobreofertas regionales o estacionales, lo que incrementa los costos del programa.

Los programas de subsidios a los insumos utilizados por los pequeños productores solamente se justifican cuando son temporales; pero cuando son reiterados, por distribución directa o vía precios subsidiados, conllevan los defectos ya conocidos de ser inequitativos, porque el beneficio aumenta conforme se incrementa la cantidad de insumos utilizada por cada persona; y de generar una función de producción que obedece a una racionalidad de costos del productor sin correspondencia con el costo real para el país. Como en el caso anterior, los productores decidirán sus opciones productivas en función de la rentabilidad resultante de las distorsiones provocadas por los insumos, de manera que el retiro de los subsidios significa un grave perjuicio para ellos.

Como mecanismo de complemento al ingreso esos subsidios son aún peores. Significan recursos atados al uso de determinados insumos, de manera que la forma de acceder al beneficio es a través de dicho consumo; el productor estará imposibilitado de utilizar el ingreso complementario en la asignación más útil para él. Simultáneamente, será altamente regresivo, porque entre más alto sea el consumo mayor será el ingreso complementario; y generará distorsiones e indeficiencias respecto del uso racional de dichos recursos.

²⁷ La enorme importancia de los apoyos a la comercialización en México contrasta con el enfoque en otros países. Por ejemplo, en Chile los programas de apoyo a la comercialización están dirigidos exclusivamente a la promoción de exportaciones; en los mercados internos la canalización de recursos es nula, pues se considera que el Estado no debe intervenir en negocios privados. Sin embargo, a pesar de su incidencia mucho menor en el gasto, existe una gran resistencia al retiro completo de las bandas de precios que se fijaron al momento de la apertura comercial

Los apoyos en precios y en costos deben ser rigurosamente específicos y temporales, y tener condiciones que aseguren dicha temporalidad. La pretensión de compensar distorsiones en los mercados internacionales o en la formación de precios nacionales, es parte del cabildeo más que una fundamentación técnica.

En cambio, como ha sido mencionado, la insuficiencia del gasto en bienes públicos de fomento productivo, sobre todo, la falta de solución a los problemas de financiamiento, de desarrollo tecnológico, de sistemas de comercialización, de sanidad, de inserción en mercados internacionales, y de infraestructura y servicios productivos agrocomerciales no permite un mayor desarrollo autónomo en los agricultores medianos y grandes.

Esas mismas limitaciones, más la ausencia de programas de fomento productivo que atiendan los sistemas complejos de los pequeños productores, incorporando tanto las actividades agropecuarias como las de otra índole, desde una perspectiva autónoma, también reducen las posibilidades de desarrollo para la población rural pobre. Sería importante generar o ampliar los programas de acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación, la mejoría en la comercialización y la reducción de costos de transacción de los pequeños productores (en la agricultura y en otras actividades), en programas participativos, donde la capacidad de decisión sobre el uso de los recursos de cada programa esté en los propios productores.

El énfasis en los programas de fomento productivo dirigidos a actividades no agropecuarias, no debe hacer olvidar la importancia de la agricultura en la economía rural, sobre todo, entre la población más pobre. Entre esta población, la agricultura sigue siendo la actividad principal dentro del sistema económico rural.²⁸ Las actividades no agropecuarias ya demandan más de la mitad de la ocupación y generan la mayor parte del ingreso rural; asimismo, son las más remunerativas y serán las que crecerán más en el futuro. Sin embargo, en el actual punto de partida, el dinamismo de la agricultura es difícilmente sustituible. El despegue hacia la diversificación productiva será menos viable en condiciones de estancamiento agrícola.

La falta de dinamismo en la agricultura resulta así preocupante, más allá de sus costos macroeconómicos, por el efecto negativo sobre las posibilidades de desarrollo de 25 millones de personas, que tienen un margen de maniobra muy estrecho para resolver sus necesidades y que requieren el máximo de facilidades para impulsar la precaria economía familiar.

En un reciente estudio sobre el comportamiento del ingreso rural en México, de 1994 a 2004, se identifica una fuerte caída en el ingreso de origen agropecuario dentro del total del ingreso rural, de 34.3% en 1994 a 19.4% en 2004. El grueso de esa caída está en el ingreso derivado de la actividad por cuenta propia, el que cae de 19.4% a sólo 9.1%; la remuneración al trabajo disminuye solamente dos puntos porcentuales y otros dos son una baja en la renta de la propiedad. Es decir, se trata de una crisis en la rentabilidad de la actividad agropecuaria.²⁹

²⁸ En un reciente estudio, la FAO confirma esta condición en un numeroso conjunto de países estudiados.

²⁹ SAGARPA, El comportamiento del ingreso rural en México, 1994-2004

La drástica caída en la rentabilidad de la agricultura, simultáneamente al débil crecimiento del empleo nacional, implica una fuerte presión hacia la búsqueda de alternativas que, en esas condiciones, se traduce en incremento de la actividad informal y en emigración, con serios inconvenientes en ambos casos.

En esa misma investigación se establece que las transferencias públicas (además de las pensiones) están significando una parte rápidamente creciente del ingreso rural. En 1994 eran apenas 0.4% y en 2004 llegaron a 4.2%, es decir se han multiplicado diez veces. Eso es un crecimiento incluso más acelerado que el de las remesas del exterior, las que pasaron de 2.7% a 4.6%. El cambio en la estructura de las fuentes del ingreso rural y el deterioro agrícola están llevando a una mayor dependencia de fuentes exógenas y a una menor autonomía de la población rural sobre su propio progreso.

Es necesario un mayor fortalecimiento del gasto público en fomento productivo; pero es indispensable que dicho gasto se oriente de acuerdo a prioridades estratégicas: preeminencia de gasto en bienes públicos, multisectorialidad, incorporación del conjunto de las cadenas productivas, neutralidad respecto a precios relativos y mercados, diferencialidad por tipo de productor, focalización en población objetivo, y subsidios temporales y transparentes.

Los programas de fomento productivo para el pequeño productor no tendrán prácticamente ninguna incidencia en la oferta sectorial, pero no es ése el parámetro adecuado para evaluarlos; su interés está en la capacidad para dinamizar la economía rural e impulsar la diversificación productiva en ese medio social. La definición de programas ampliamente participativos que incluyan la provisión de bienes públicos para la población rural pobre resulta fundamental.

Los programas de beneficio social también deberán responder a prioridades estratégicas, sobre todo, en cuanto a focalización. Transferencias directas en función de superficie, como PROCAMPO, tienen un efecto polarizador. Sería mejor aprovechar el detallado conocimiento del amplio catastro de beneficiarios para diseñar diferentes programas tanto de fomento productivo como de asistencia social.

Los programas de gasto en bienes privados de beneficio social podrían apoyar a los programas de bienes públicos de fomento productivo. La experiencia en la condicionalidad de los apoyos del programa "Oportunidades" muestra las ventajas de reglas claras para acceder a los beneficios que potencian la utilidad del programa; varios programas de beneficio social o de fomento productivo también podrían exigir el cumplimiento de condiciones en apoyo a buenas prácticas agrícolas, al control fito y zoonosanitario o al uso sustentable de recursos naturales.

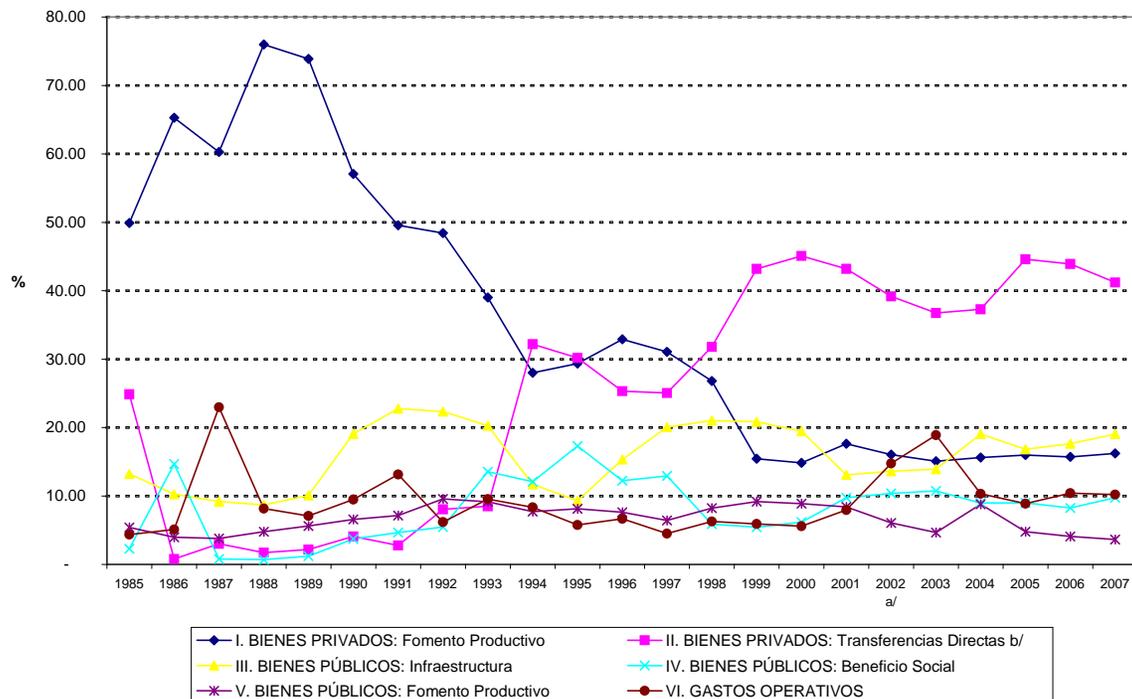
Evolución del gasto público rural desagregada según finalidad y tipo de bienes

a. gasto público rural en bienes privados canalizado a través de transferencias directas

La evolución de los montos de recursos asignados a programas de gasto público rural en las diferentes categorías acusa la disminución ocurrida durante la segunda mitad de los años noventa. Asimismo, la recuperación ocurrida a partir de 1999 se refleja en el conjunto de categorías, pero en mayor magnitud en el gasto en bienes privados canalizado a través de transferencias directas. En 2006 las transferencias directas a privados fueron de 69 mil millones de pesos y para 2007 llegarían a 73 mil millones de pesos. En los últimos diez años el valor a precios constantes de estas transferencias creció, en promedio, 11.6% por año, triplicando su valor en el decenio (ver Cuadro A-4 del Anexo: México: Clasificación del gasto público rural, según finalidad y tipo de bienes 1985-2007 a precios constantes de 2006 y Figura 25. México: Gasto Público rural según finalidad y tipo de bienes 1985 a 2006)³⁰

Figura 25. México: Gasto Público rural según finalidad y tipo de bienes 1985 a 2006
(millones de pesos de 2006)

MÉXICO: CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR TIPO DE BIENES, 1985-2007



³⁰ En este apartado los datos de gasto público rural están siempre a precios constantes de 2006.

Como ha sido señalado, **la condición crucial dentro de esta categoría de gasto es la focalización**. La enorme multiplicidad de programas, subprogramas y componentes, con normas, condiciones de acceso y organismos ejecutores diferentes, incluso, algunos con una lógica que tiene poco que ver con la de un programa estratégico como el PEC, generan una compleja maraña de apoyos con criterios de focalización carentes de coordinación real.

En ausencia de normas claras generales y coordinadas que orienten el conjunto de programas con finalidades distintas o poblaciones objetivo diferentes, el universo de programas y su participación dentro del gasto público rural queda a merced de la capacidad de negociación, lo que fortalece el conflicto entre las diversas entidades del Estado y su vinculación discriminatoria con ciertos grupos de presión, de manera que se incrementa el riesgo de clientelismo en la atención a las demandas sociales.

Además de obedecer a una rigurosa focalización, **estos programas deben ser altamente participativos, incorporando condicionalidades** para el acceso a los beneficios que favorezcan dicha participación y potencien su capacidad para el logro de sus objetivos.

b. gasto público rural en bienes privados de fomento productivo

Los recursos canalizados a través de bienes privados de fomento productivo acusan una fuerte caída respecto de los niveles alcanzados en los años ochenta. Como se ha explicado, esto se debe principalmente a los cuantiosos recursos distribuidos a través de CONASUPO y otras entidades gubernamentales, sobre todo en los primeros años del periodo, así como a la efectiva disminución de los apoyos durante los años noventa. Sin embargo, a partir de 2000 se recuperó el crecimiento y en 2006 se destinaron a esta categoría de programas 25 mil millones de pesos, duplicando sobradamente el valor de seis años antes. Para 2007 se estima un total de 29 mil millones de pesos.

Dentro de esta categoría de gasto, es urgente controlar los programas que constituyen apoyos reiterados o permanentes que distorsionan los precios relativos de productos o de insumos. El contexto de mercados agropecuarios distorsionados, apertura comercial, débil crecimiento agropecuario y global, inercia histórica en el manejo de las demandas sociales y conflictos interinstitucionales entre las diversas entidades del Estado hacen poco viable la eliminación rápida de estos programas; sin embargo, debieran ser reformados para reducir sus efectos perversos y desplazar fondos de estos programas hacia otros de fomento productivo a través de la provisión de bienes públicos. Su total eliminación en el mediano plazo debiera ser programada y calendarizada rigurosamente.

Los apoyos vinculados a la superficie, la producción o las ventas tienen un carácter regresivo y debieran ser igualmente limitados.

Nuevos programas dirigidos al fomento productivo de actividades diferentes a la agricultura, así como los de fomento agrocomercial y agroindustrial deberían ser enfatizados.

En general, debe darse prioridad al carácter catalizador de los programas para favorecer transformaciones productivas, como cambios en la actividad, el rubro de especialización, la tecnología, el grado de integración vertical o el acceso a mercados. La canalización de recursos hacia agentes particulares, sin incidencia en un cambio productivo, tienen efectos de ahorro personal que podrían favorecer la capacidad de inversión; pero se trata de un efecto eventual e indirecto y no debiera representar una parte significativa de los recursos del programa.

Para la población rural pobre y los pequeños productores es indispensable diseñar nuevos programas o reforzar los existentes, con énfasis en la reducción de costos de transacción, la integración vertical y los apoyos a la comercialización, cuidando que sean los propios productores quienes tengan la capacidad de decisión sobre el uso de los recursos, dentro de una normatividad explícita.

c. gasto público rural en infraestructura

El gasto público rural en infraestructura muestra una relativa estabilidad. Con la excepción de los años de crisis económica y de 2001, cuando fue muy bajo, en los demás años ha oscilado entre 14 mil y 27 mil millones de pesos anuales. En 2006 se canalizaron 27.6 mil millones de pesos para este tipo de programas y para 2007 podrían llegar a su máximo histórico, alcanzando los 33 mil millones de pesos.

Evidentemente, esta categoría de gasto es fundamental para reducir la marginalidad del medio rural y para apoyar el aprovechamiento de su potencial productivo. Por su carácter, estos programas debieran estar anclados tanto en la estrategia de desarrollo nacional como en la del desarrollo rural.³¹

El déficit en infraestructura social, agropecuaria y, especialmente, agrocomercial y agroindustrial, así como los problemas de conservación, mejoramiento y modernización de las obras existentes, es enorme en el medio rural. En muchas actividades constituye una de las limitantes críticas para la competitividad. Aunque los recursos necesarios pueden ser muy significativos, no es indispensable que todo el financiamiento para resolver dicho déficit sea público; por su propio carácter, esta línea de presupuesto puede verse muy favorablemente complementada con capitales privados, en programas de coparticipación y en combinación con el régimen de concesiones.

d. gasto público rural en bienes públicos de beneficio social

En los últimos diez años los recursos canalizados a través de bienes públicos de beneficio social no han superado el monto de 15 mil millones de pesos que llegaron a tener anteriormente. Sin embargo, de 2001 en adelante se aprecia una recuperación, aunque todavía en niveles relativamente modestos. En 2006 se destinaron 13 mil millones de pesos a esta categoría de programas. Aunque para 2007 se espera un incremento significativo, aunque moderado, llegando a 17 mil millones de pesos.

³¹ La estrategia de desarrollo rural debe formar parte de la estrategia de desarrollo nacional; sin embargo, es conveniente que los programas de gasto público rural en infraestructura tengan una articulación explícita con ambas estrategias.

Aun después de la recuperación en el monto de recursos canalizados a través de programas de gasto en bienes públicos de beneficio social a partir de 2001, la participación de esta categoría de gasto dentro del total del gasto público rural se ha mantenido por debajo del 10%. Esta débil participación contrasta con la importancia estratégica de estos programas, sobre todo en lo referente al manejo sustentable de recursos naturales. Los programas con esta orientación representan una parte muy menor del gasto público rural, apenas 1.3%. Esto queda fuera de toda proporción respecto a la atención de esta prioridad en otros países, por ejemplo, en Chile esta línea de gasto recibe 47.5% del total, es decir, cerca de la mitad de todo el gasto público rural.³²

El manejo sustentable de recursos naturales es un área prioritaria dentro del desarrollo rural y nacional. Sin embargo, en la reestructuración de la política agrícola que se ha venido realizando en el PEC, esta importancia no se ha visto reflejada en la asignación de recursos ni en la innovación de programas. Esta deficiencia reclama una de las mayores llamadas de alerta para que las urgencias y los problemas de gobernabilidad ante las presiones sociales no impidan la atención a esta área relevante, cuyo descuido o abandono relativo genera enormes costos acumulativos difícilmente recuperables, comprometiendo las posibilidades de desarrollo futuro del país.

e. gasto rural en bienes públicos de fomento productivo

El gasto dedicado a bienes públicos de fomento productivo es el que presenta el mayor estancamiento. En los últimos diez años ha oscilado en una estrecha franja entre 6 mil y 7.5 mil millones de pesos (a precios constantes de 2006), con la única excepción de 2004, cuando subió a 11 mil millones de pesos. En 2006 llegó apenas a 6.4 mil millones de pesos y en 2007 estará en un nivel muy semejante. La participación de estos programas es la única que ha venido declinando significativamente en los últimos años. Para 2007 ya solamente alcanza una participación de 3.6% dentro del gasto público rural.

Sin duda, **la marginalidad del gasto en bienes públicos de fomento productivo dentro del gasto público rural es el hecho más importante y el más preocupante en el análisis de la evolución del gasto público rural en México.** Esta línea se orienta especialmente a todo el desarrollo del capital del campo, aparte de la infraestructura física. En esta categoría están todas las mejoras para el desarrollo productivo y el desarrollo de instituciones rurales para apoyar la productividad, incluyendo la diversificación productiva; el capital sanitario, incluyendo todas las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos; el desarrollo del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria, la extensión y transferencia tecnológica, y la capacitación; así como los sistemas de información. La importancia crucial que tiene este amplio conjunto de objetivos no se ve reflejada en la proporción del gasto público rural, la que resulta alarmantemente reducida. Por ejemplo, mientras que en Chile los programas de investigación, capacitación y transferencia de tecnología reciben 23.6% del gasto público rural, en México el porcentaje correspondiente es sólo 4.8%.

³² Fuente: Alianza para el Campo: Hacia una nueva etapa, Propuestas para el periodo 2007-2012, FAO-SAGARPA, Proyecto UTF/MEX/064/MEX, Informe preliminar, México, junio 2007.

Las clasificaciones de programas en Chile y México presentan algunas diferencias, de manera que las cifras correspondientes a los programas de manejo sustentable de recursos naturales no son rigurosamente comparables; sin embargo, los órdenes de magnitud dejan clara la diferente prioridad que cada uno de estos países asigna al tema.

8. Reflexiones finales

Más allá de la atención a las urgencias de la población que vive en el campo, el gasto público rural en México está plenamente justificado por grandes objetivos nacionales, como el alivio a la pobreza, la equidad, la inclusión y la igualdad de oportunidades; la competitividad sistémica del país; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al medio ambiente; el equilibrio regional y el ordenamiento territorial del desarrollo.

El gasto público rural es un componente fundamental de la estrategia de desarrollo; pero hay otros elementos esenciales que están lejos de estar resueltos y que limitan la eficiencia del gasto. Principalmente, la ausencia de tres desarrollos institucionales:

- Una normatividad clara y consensuada respecto de los principios básicos y las directrices fundamentales de la estrategia de desarrollo rural de mediano y largo plazo, capaz de orientar las decisiones de los diferentes actores y favorecer su cumplimiento en la práctica (participación social, coordinación y cooperación entre diversas instancias de gobierno y entre diferentes entidades del Estado, transparencia, responsabilidad social y calidad administrativa).
- El marco regulatorio y operacional de mercados rurales de carácter especial. Entre otros, el mercado laboral (la reforma laboral -que es esencial para el país- debiera considerar las particularidades del empleo rural); el mercado financiero (esencialmente, el desarrollo de sistemas financieros rurales, incluyendo ahorro y crédito); y los derechos de propiedad (tierra, agua, recursos forestales, cuotas de pesca, biodiversidad, patentes tecnológicas), incluyendo la definición de instrumentos (contratos y otros) para el cumplimiento de la ley.
- El ordenamiento del conjunto de programas que conforman la estrategia de desarrollo rural, asegurando la coherencia entre los mismos y una cooperación interinstitucional eficiente.

También hace falta profundizar el carácter estratégico del Programa Especial Concurrente, PEC. A partir del actual arreglo estadístico y formal del conjunto de programas que inciden en el desarrollo rural, es indispensable avanzar hacia un programa integral, con una guía común que oriente la complementariedad entre los diferentes programas específicos, generando sinergias en las acciones de los mismos. Esto está vinculado al fortalecimiento de la Coordinación Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). El avance en esas dos direcciones dará real vigencia a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El enfoque de desarrollo de base territorial y multisectorial en el gasto público rural constituye un avance importante que debe ser enfatizado y ampliado. Se ha superado la estrecha visión sectorial agrícola y la perspectiva del gasto público rural se ha abierto tanto a la incorporación de las cadenas agrocomerciales y agroindustriales como a la consideración de las actividades productivas no agropecuarias.

En los últimos años también se ha logrado avanzar significativamente en el carácter de los programas, mejorando su adecuación al sistema vigente de economía social de mercado, así como al condicionamiento derivado de las reformas estructurales, especialmente, la apertura externa y los efectos de la globalización.

Existen, sin embargo, áreas temáticas donde los avances han sido insuficientes, particularmente, en los programas para resolver los agudos problemas de acceso al financiamiento o los programas para apoyar el uso sustentable de los recursos naturales. También se requiere mayor innovación en los programas de gasto público rural para el aprovechamiento y desarrollo de las diversas fuentes de energía, así como para la mayor incorporación del patrimonio cultural a la estrategia de desarrollo rural.

La consideración de las actividades económicas no agrícolas que se realizan en el medio rural no debe conducir a la subestimación de la importancia de la agricultura en el desarrollo rural. Entre ambos tipos de actividades (agrícolas y no-agricolas) hay una dinámica positiva y no un desplazamiento de unas por otras; el crecimiento agrícola favorece el desarrollo de las actividades no agropecuarias y viceversa. Por un lado, debe reconocerse que el desempleo y subempleo rurales no tienen solución agrícola y que las actividades no agropecuarias son las más rentables y las que en el futuro crecerán más dentro de la economía rural. Pero, por otra parte, la agricultura sigue siendo la primera actividad económica en la población rural más pobre; en este punto de partida el desarrollo agrícola puede contribuir a favorecer la dinámica de la economía rural en su conjunto. Los efectos positivos en el progreso de la agricultura de los pequeños productores no deben ser medidos en la oferta sectorial, donde son prácticamente insignificantes, sino en la economía de las familias rurales pobres.

Dentro del PIB nacional el aporte del sector agrícola -en el sentido lato, incluyendo cultivos, ganadería, actividades forestales y pesca- ha venido disminuyendo rápidamente y actualmente es sólo 3.7%. Sin embargo, la importancia de la agricultura en el desarrollo rebasa largamente el ámbito del solo indicador de participación sectorial dentro del PIB. Por un lado, el valor agregado de las actividades agrocomerciales y agroindustriales casi duplica al de la producción agrícola primaria, de manera que, en conjunto, el aporte al PIB nacional significa 9%. Por otra parte, los productos agropecuarios constituyen casi la totalidad de los alimentos, lo que les confiere una importancia social particular, así como una incidencia significativa en los costos de producción del conjunto de la economía y, consecuentemente, en la competitividad del sistema económico nacional (aunque ponderada por las importaciones de alimentos). La agricultura tiene también un papel fundamental en diversas áreas del desarrollo nacional, como el medio ambiente, el ordenamiento territorial, el aprovechamiento y desarrollo de diversas fuentes de energía o la inclusión social, además de la ya mencionada importancia en el desarrollo rural, sobre todo de la población más pobre.

La agricultura mexicana presenta un severo estancamiento. En los últimos años ha tenido una de las tasas de crecimiento más bajas en el contexto latinoamericano, (entre 20 países ocupa el lugar 17, solamente delante de Haití, Cuba y Colombia, países que enfrentan problemas muy agudos en el campo). En la región México tiene la más baja participación de la agricultura dentro del PIB.

Simultáneamente, México se ha convertido en uno de los principales importadores de productos agropecuarios en el mundo. Es el tercer importador mundial de cereales, el cuarto importador de oleaginosas, el tercero en fibras, el quinto en carne y el número uno en importaciones de leche. En los últimos diez años la parte de la oferta cubierta por importaciones subió en casi todos los grupos de productos: en las oleaginosas de 74% a 84%, en los cereales de 22% a 40%, en la carne de 18% a 27% y en la leche de 15% a 24%.

No se cuestiona la política comercial que busca el desarrollo en una economía cada vez más abierta y con una inserción competitiva en los mercados internacionales. El proteccionismo y los subsidios ineficientes son incluso menos viables en el actual entorno globalizado. **Lo que está en cuestión es la política agrícola en dicho contexto comercial.** El conocimiento detallado de esa demanda y de sus perspectivas en el largo plazo permitirían el desarrollo de programas de apoyo a la producción nacional -dentro del amplio margen que permiten los acuerdos internacionales- que favorecieran la creciente competitividad y la disminución paulatina de las importaciones. Esto es bastante evidente en el caso de la leche, pero, seguramente hay posibilidades de abastecimiento interno en otros productos, aprovechando la diversidad regional.

Los méritos de estos programas no deben ser medidos en la balanza comercial, donde probablemente no sean significativos; sino en sus efectos dinamizadores de la economía rural. La polarización campo-ciudad sigue siendo extrema. La población rural (que vive en localidades de menos de 5000 habitantes) significa el 24% del total nacional, pero solamente participa con el 2% del PIB.

Aunque ha habido una sensible mejora en los índices de pobreza rural, esos positivos resultados deben ponderarse considerando varios factores: en primer término, el elevado nivel inicial de los indicadores, como consecuencia de la crisis de 1995; en segundo lugar, el efecto positivo del acelerado crecimiento de la segunda mitad de los años noventa; finalmente, el proceso de emigración rural y el apoyo de las remesas. Estos elementos llaman a la prudencia respecto de una confianza excesiva en la continuidad del abatimiento de los índices de pobreza sin un mejoramiento sustantivo en la estrategia – explícita o implícita- de desarrollo rural.

La evolución reciente del desarrollo rural y agrícola de México contrasta dramáticamente con la elevada importancia que alcanza el gasto público rural en los diversos indicadores estimados por la FAO. Aunque la comparación con el gasto público rural de otros países sólo es posible en el periodo 1985 a 2001, los resultados son elocuentes:

- En la proporción del gasto público rural dentro del gasto público total México ocupa el quinto lugar, con una participación que sólo es inferior a la de la República Dominicana y los países centroamericanos (sin incluir El Salvador).
- El gasto promedio por habitante rural es superior al de todos los países latinoamericanos, con excepción de Uruguay (el monto en este país es particularmente elevado por la combinación de una baja población rural y un gasto social muy alto tanto en zonas urbanas como rurales).
- En la relación del gasto público rural respecto del valor agregado del sector agrícola México ocupa el segundo lugar, solamente después de Uruguay.

- El índice de orientación agrícola del gasto público (la comparación entre el peso relativo del gasto agrícola en el gasto total respecto del peso relativo del producto agrícola en la economía) es el más alto entre todos los países latinoamericanos.

El acelerado crecimiento del gasto público rural entre 2001 y 2007 (11.4% anual en términos reales) incrementa aún más la importancia de este gasto, sin que haya correspondencia con los resultados alcanzados en el desarrollo rural o en el progreso de la agricultura.

Una buena parte de la explicación de la ineficacia del gasto público rural se origina en su asignación. La mayor parte del gasto (57%) se realiza en bienes privados para apoyar la capitalización productiva, compensar problemas de mercado, aliviar la pobreza, complementar el ingreso y responder a demandas sociales asegurando la gobernabilidad.

En contrapartida, el gasto público rural en bienes públicos solamente alcanza al 32% del total.³³ Esta baja participación contrasta con la importancia de este tipo de gasto. Apenas una tercera parte del gasto público rural se destina al desarrollo del capital nacional rural, como obras de infraestructura (agropecuaria, agrocomercial, agroindustrial e infraestructura social básica); mejoramiento de servicios (comunicaciones, transporte, electrificación, información, servicios financieros, servicios sociales básicos, etc.); uso sustentable de los recursos naturales (agua, suelo, bosques, pesquerías, biodiversidad); sanidad vegetal y salud animal; inocuidad alimentaria; control y certificación de calidad; investigación y transferencia tecnológica (tanto en agricultura como en otras actividades económicas); y desarrollo institucional (formulación e instrumentación de políticas, desarrollo de normas e instrumentos que favorezcan el cumplimiento de la ley, canales de comercialización y acceso a mercados, organizaciones sociales y productivas, honestidad y eficiencia de la administración pública, etc.)

Es posible que una revisión más cuidadosa en la clasificación de los programas o un trabajo más detallado en la clasificación de los diferentes subprogramas o componentes pudieran dar como resultado algún ajuste en los números de cada categoría. Pero sería muy improbable que se revirtieran los órdenes de magnitud de las estimaciones encontradas. Aun con las reservas que pudieran plantearse por el grado de agregación de este análisis, la concentración en bienes privados en detrimento de los bienes públicos que significan el desarrollo del capital social, ambiental, humano, técnico y sanitario del país, constituye una llamada de alerta de la mayor importancia sobre la actual estrategia de desarrollo rural.

México está siguiendo una estrategia de gasto público rural semejante a la de países desarrollados, de apoyo al ingreso y atención a demandas sociales urgentes; pero sin haber resuelto el problema de la aguda marginalidad rural ni el grave rezago tecnológico de una gran parte de la agricultura nacional. En el caso mexicano, el medio rural juega un papel de refugio para la exclusión económica de una fracción muy importante de la población, la que enfrenta una severa marginalidad, enormes dificultades para la producción competitiva, elevados costos de transacción, problemas de acceso a mercados y, en general, importantes obstáculos para un desarrollo autónomo. Sin una adecuada asignación de gasto en

³³ El restante 11% corresponde a gastos operativos que si bien tienen efectos productivos o de beneficio social, incluyen componentes administrativos importantes y su incidencia final es relativamente más indirecta.

bienes públicos que permitan reducir la marginalidad rural y desarrollar las capacidades para el crecimiento económico autónomo de esa elevada proporción de la población nacional, las causas de las presiones sociales se mantendrán en una tendencia aceleradamente creciente.

La vía del desarrollo rural exige sostener, en el largo plazo, una mejor relación inversión-consumo. A la inversión en capital humano a través de educación y salud, debe sumarse una mayor inversión en infraestructura, recursos naturales, sanidad, tecnología, integración vertical y desarrollo institucional.

En la asignación de recursos hacia programas de gasto público rural en bienes privados inciden diversos factores que han apoyado la inercia histórica hacia este tipo de programas, como las compensaciones por la apertura comercial, especialmente en el TLCAN, en particular, por los elevados subsidios que reciben los agricultores norteamericanos; las urgencias de la población rural, agudizadas por el débil crecimiento económico que limita las oportunidades de empleo en las ciudades; los conflictos entre diferentes niveles de gobierno y entre los diversos componentes del Estado; y el peso de organizaciones que tradicionalmente han participado en este tipo de programas. Estos factores constituyen un poderoso complejo que orienta la asignación del presupuesto público rural hacia el gasto en bienes privados.

La relación con los beneficiarios es diferente, según se trate de programas de bienes privados o de bienes públicos. En el primer caso se trata de una atención a la demanda existente, donde el conflicto está en el grado de atención a la misma y en la amplitud de la cobertura de beneficiarios dentro del universo de demandantes, pero en una relación inequívoca benefactor-beneficiarios, bastante directa, incluso con riesgos de clientelismo. A veces, la acción de cabildeo de los grupos de presión lleva esta relación a nivel casi personal.

En cambio, en los programas de gasto en bienes públicos el relacionamiento con los beneficiarios normalmente es impersonal e indirecto; incluso suele ser de exigencia, a fin de impulsar un esfuerzo actual en aras de un beneficio futuro. En ausencia de una estrategia consensuada de desarrollo rural que genere confianza en las perspectivas de mediano y largo plazo y oriente las decisiones de las diferentes autoridades y de los agentes privados, resulta difícil moderar las demandas cortoplacistas para impulsar el gasto en bienes públicos.

Las graves deficiencias en el gasto público rural en México no constituyen un problema solamente –ni siquiera principalmente- técnico. El avance en su solución depende de resolver las condiciones de la economía política que determinan la asignación de los recursos públicos. No es un problema exclusivamente rural ni compromete solamente la autoridad de la SAGARPA; sin embargo, sin una iniciativa de esta entidad es remoto que surja un planteamiento de revisión del gasto público rural en el sentido señalado.

Además de la reestructuración sustantiva del gasto público rural, incluso para apoyarla, se requiere también mejorar el ordenamiento y manejo del conjunto de programas del PEC. Actualmente el gasto público rural dentro del PEC es sumamente fragmentado y carece de un orden que pueda favorecer una mayor sinergia entre los programas y asegure la cobertura de requerimientos prioritarios en programas altamente participativos. Para avanzar en esta dirección hay tres elementos esenciales: Primero, contar con una

estrategia de desarrollo rural que permita una visión compartida de largo plazo, viabilice la participación coherente del conjunto de agentes que intervienen en el desarrollo rural y resuelva los requisitos institucionales para el funcionamiento y desarrollo del mercado laboral, los mercados financieros rurales y los derechos de propiedad. En segundo lugar, es indispensable una instancia de coordinación más fuerte, que permita ordenar las acciones de las diferentes secretarías de Estado y de las demás entidades que participan dentro del PEC. Finalmente, se requiere de competencia técnica para diseñar y consensuar programas innovadores, orientados a reducir la marginalidad rural, disminuir los costos de transacción de los productores a pequeña escala (agrícolas y de otros bienes y servicios), mejorando sus condiciones de acceso a los mercados, y reducir el rezago tecnológico de la población rural pobre.

Anexo A-1

MÉXICO: CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR TIPO DE BIENES, 1985-2007
(millones de pesos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/	2003	2004	2005	2006	2007
I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo	1,322	3,111	3,837	7,721	8,121	6,662	6,839	9,185	11,223	8,421	9,160	13,720	15,513	12,793	8,013	8,744	12,547	15081.34783	17,616	18,731	23,250	24,595	28,680
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas b/	658	37	192	174	236	477	379	1,525	2,444	9,669	9,414	10,551	12,507	15,178	22,400	26,551	30,744	36813.69395	42,884	44,704	64,791	68,703	72,843
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura	350	488	585	881	1,109	2,227	3,142	4,235	5,835	3,513	2,903	6,387	10,009	10,027	10,813	11,470	9,317	12789.39485	16,262	22,843	24,435	27,591	33,636
IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social	60	699	50	69	132	436	642	1,036	3,901	3,636	5,396	5,099	6,449	2,808	2,820	3,638	6,947	9739.4205	12,532	10,767	13,068	12,922	17,208
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo	143	188	241	485	618	768	986	1,817	2,632	2,319	2,537	3,178	3,204	3,928	4,757	5,223	5,985	5699.71635	5,415	10,546	6,925	6,371	6,400
VI. GASTOS OPERATIVOS	16	243	1,462	830	778	1,107	1,811	1,172	2,744	2,502	1,794	2,770	2,250	2,998	3,058	3,284	5,664	13866.59915	22,069	12,364	12,882	16,275	18,027
TOTAL GPR	2,649	4,767	6,367	10,160	10,994	11,678	13,798	18,969	28,780	30,058	31,203	41,704	49,933	47,732	51,860	58,910	71,204	93,990	116,777	119,955	145,352	156,457	176,795

a/ En 2002 se considera el promedio del gasto asignado en 2001 y 2003

b/ PROCAMPO se considera en la categoría de Bienes Privados: Transferencias Directas

Fuente: En base a FAO y CEDRSSA

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR TIPO DE BIENES, 1985-2007
(porcentajes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/	2003	2004	2005	2006	2007
I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo	49.89	65.26	60.26	75.99	73.87	57.05	49.56	48.42	39.00	28.01	29.36	32.90	31.07	26.80	15.45	14.84	17.62	16.05	15.08	15.62	16.00	15.72	16.22
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas b/	24.85	0.78	3.01	1.72	2.14	4.09	2.75	8.04	8.49	32.17	30.17	25.30	25.05	31.80	43.19	45.07	43.18	39.17	36.72	37.27	44.58	43.91	41.20
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura	13.23	10.25	9.19	8.68	10.08	19.07	22.77	22.32	20.27	11.69	9.30	15.31	20.05	21.01	20.85	19.47	13.09	13.61	13.93	19.04	16.81	17.63	19.03
IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social	2.27	14.66	0.79	0.68	1.20	3.73	4.66	5.46	13.56	12.09	17.29	12.23	12.92	5.88	5.44	6.18	9.76	10.36	10.73	8.98	8.99	8.26	9.73
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo	5.40	3.95	3.79	4.77	5.62	6.58	7.14	9.58	9.15	7.71	8.13	7.62	6.42	8.23	9.17	8.87	8.41	6.06	4.64	8.79	4.76	4.07	3.62
VI. GASTOS OPERATIVOS	4.36	5.10	22.97	8.17	7.08	9.48	13.12	6.18	9.53	8.32	5.75	6.64	4.51	6.28	5.90	5.57	7.95	14.75	18.90	10.31	8.86	10.40	10.20
TOTAL GPR	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

a/ En 2002 se considera el promedio del gasto asignado en 2001 y 2003

b/ PROCAMPO se considera en la categoría de Bienes Privados: Transferencias Directas

Fuente: En base a FAO y CEDRSSA

**MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR TIPO DE BIENES, 1985-2007 b/
(porcentajes)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/	2003	2004	2005	2006	2007
BIENES PRIVADOS	75	66	63	78	76	61	52	56	47	60	60	58	56	59	59	60	61	56	52	53	61	60	57
BIENES PÚBLICOS	21	29	14	14	17	29	35	37	43	31	35	35	39	35	35	35	31	30	29	37	31	30	32
GASTOS OPERATIVOS	4	5	23	8	7	9	13	6	10	8	6	7	5	6	6	6	8	13	19	10	9	10	10

a/ En 2002 se considera el promedio del gasto asignado en 2001 y 2003

b/ PROCAMPO se considera en la categoría de Bienes Privados: Transferencias Directas

Fuente: En base a FAO y CEDRSSA

Anexo A-2

MÉXICO: CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR TIPO DE BIENES, 1985-2007*
(millones de pesos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/	2003	2004	2005	2006	2007
I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo	1,322	3,111	3,837	7,721	8,121	6,662	6,839	10,250	12,444	14,855	15,831	20,520	23,046	21,285	17,385	19,123	23,614	27,710	31,807	33,141	38,135	39,868	44,716
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas	658	37	192	174	236	477	379	460	1,224	3,234	2,743	3,751	4,974	6,687	13,028	16,172	19,677	24,185	28,692	30,294	49,906	53,431	56,807
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura	350	488	585	881	1,109	2,227	3,142	4,235	5,835	3,513	2,903	6,387	10,009	10,027	10,813	11,470	9,317	12,789	16,262	22,843	24,435	27,591	33,636
IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social	60	699	50	69	132	436	642	1,036	3,901	3,636	5,396	5,099	6,449	2,808	2,820	3,638	6,947	9,739	12,532	10,767	13,068	12,922	17,208
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo	143	188	241	485	618	768	986	1,817	2,632	2,319	2,537	3,178	3,204	3,928	4,757	5,223	5,985	5,700	5,415	10,546	6,925	6,371	6,400
VI. GASTOS OPERATIVOS	116	243	1,462	830	778	1,107	1,811	1,172	2,744	2,502	1,794	2,770	2,250	2,998	3,058	3,284	5,664	13,867	22,069	12,364	12,882	16,275	18,027
TOTAL GPR	2,649	4,767	6,367	10,160	10,994	11,678	13,798	18,969	28,780	30,058	31,203	41,704	49,933	47,732	51,860	58,910	71,204	93,990	116,777	119,955	145,352	156,457	176,795
* PROCAMPO se incluye en el rubro de Bienes Privados para el fomento productivo																							

a/ En 2002 se considera el promedio del gasto asignado en 2001 y 2003

Fuente: En base a FAO y CEDRSSA

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR TIPO DE BIENES, 1985-2007*
(porcentajes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/	2003	2004	2005	2006	2007
I. BIENES PRIVADOS: Fomento Productivo	50	65	60	76	74	57	50	54	43	49	51	49	46	45	34	32	33	29	27	28	26	25	25
II. BIENES PRIVADOS: Transferencias Directas	25	1	3	2	2	4	3	2	4	11	9	9	10	14	25	27	28	26	25	25	34	34	32
III. BIENES PÚBLICOS: Infraestructura	13	10	9	9	10	19	23	22	20	12	9	15	20	21	21	19	13	14	14	19	17	18	19
IV. BIENES PÚBLICOS: Beneficio Social	2	15	1	1	1	4	5	5	14	12	17	12	13	6	5	6	10	10	11	9	9	8	10
V. BIENES PÚBLICOS: Fomento Productivo	5	4	4	5	6	7	7	10	9	8	8	8	6	8	9	9	8	6	5	9	5	4	4
VI. GASTOS OPERATIVOS	4	5	23	8	7	9	13	6	10	8	6	7	5	6	6	6	8	15	19	10	9	10	10
TOTAL GPR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* PROCAMPO se incluye en el rubro de Bienes Privados para el fomento productivo

a/ En 2002 se considera el promedio del gasto asignado en 2001 y 2003

Fuente: En base a FAO y CEDRSSA