



## MESA DE DISCUSIÓN

# LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE FRENTE A LAS TENDENCIAS DEL MERCADO

Palacio Legislativo de San Lázaro 🌿 8 de diciembre de 2009

## MEMORIA





## MESA DE DISCUSIÓN

# LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE FRENTA A LAS TENDENCIAS DEL MERCADO

Palacio Legislativo de San Lázaro 🗨️ 8 de diciembre de 2009

MEMORIA

México, diciembre de 2010

*Mesa de discusión. Las políticas de desarrollo rural sustentable  
frente a las tendencias del mercado. Memoria*

D.R. © Honorable Cámara de Diputados  
LXI Legislatura / Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión, núm. 66  
Col. El Parque, 15960 México, D.F.

ISBN 978-607-7919-13-1

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

Responsable de la Subdirección de Difusión y Editorial del CEDRSSA  
*Ma. Alejandra Martínez Ramírez*

Compilación y revisión  
*Carlos Ricardo Menéndez Gámiz / Gabriela Rangel Faz*

Diseño de la colección  
Kinética

Diseño de la portada  
Kinética / *Irma Leticia Valera Jaso*

Ilustración de la mazorca en la portada  
*Ernesto Sacbé Aguilar Méndez*

Producción editorial  
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R.L. de C.V.

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad  
exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

**CÁMARA DE DIPUTADOS**

**LXI Legislatura**

**Mesa Directiva**

**Presidente**

*Jorge Carlos Ramírez Marín*

**Vicepresidentes**

*Amador Monroy Estrada  
Francisco Javier Salazar Sáenz  
José de Jesús Zambrano Grijalva*

**Secretarios**

<i>María de Jesús Aguirre Maldonado</i>	<i>Herón Agustín Escobar García</i>
<i>María Dolores del Río Sánchez</i>	<i>Cora Cecilia Pinedo Alonso</i>
<i>Balfre Vargas Cortez</i>	<i>María Guadalupe García Almanza</i>
<i>Carlos Samuel Moreno Terán</i>	

**Cuerpo administrativo  
de la H. Cámara de Diputados**

**Secretario general**

*Guillermo Haro Bélchez*

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

*Emilio Suárez Licona*

**Secretario de Servicios Administrativos y Financieros**

*Ramón Zamanillo Pérez*

**CEDRSSA**

**Comité del CEDRSSA**

**Presidente**

*Héctor Eduardo Velasco Monroy*

**Secretaria**

*Olivia Guillén Padilla*

**Secretario**

*Justino Eugenio Arriaga Rojas*

**Secretario**

*Federico Ovalle Vaquera*

**Integrantes**

*Laura Itzel Castillo Juárez  
Gerardo del Mazo Morales  
Francisco Alberto Jiménez Merino  
Cruz López Aguilar  
Avelino Méndez Rangel*

*Norma Leticia Orozco Torres  
Héctor Pedraza Olguín  
Sergio Arturo Torres Santos  
Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Rolando Zubia Rivera*

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL  
SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**Director general**

*César Turrent Fernández*

**Integrantes**

*G. Margarita Álvarez López, Altynai Arias Hernández,  
Jazmín Barajas Santinelli, Alejandro Cancino y León, Liza Covantes Torres,  
Luis Cruz Nieva, Francisco Escobar Vega, Ricardo González Cárabes,  
Jesús Guzmán Flores, Gilberto Jaimes Jaimes, Verónica Lira López,  
Francisco López Bárcenas, Emilio López Gámez, Ricardo López Núñez,  
Francisco Márquez Aguilar, Ma. Alejandra Martínez Ramírez,  
Carlos Menéndez Gámiz, Juan Ponce Salazar, Publio Rábago Riquer,  
Gabriela Rangel Faz, Efraín Romero Cruz, Francisco Solorza Luna,  
Jaime Salvador Trejo Monroy, Gladis Ugalde Vitelly, Irma Leticia Valera Jaso,  
Patricia Álvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Jesús Cardoso Ramírez,  
Ana Macías Pasquali, Leticia Pacheco Belmar, Leticia Ramírez Adame,  
Mónica Ramírez Lajja, Alicia Salazar Cruz y Beatriz Sánchez Hernández*

## Índice

### Presentación

11

### Las reformas económicas y las políticas públicas para el sector rural en México en la crisis

*Dr. Antonio Yúnez Naude*

15

### El gasto público y el desarrollo rural en México

*Dr. Luis Gómez Oliver*

19

### Estructura del presupuesto para el desarrollo rural

*Ing. Ricardo González Cárabes*

24

### Marco jurídico para la multianualidad del presupuesto

*Lic. Verónica Lira*

29

### El agua en México: políticas para su uso no dispendioso en la agricultura irrigada

*Dr. Antonio Yúnez Naude*

34

### La política alimentaria y sus instrumentos en el sector rural

*Mtra. Gabriela Rangel Faz*

39

### Seguimiento nutricional de los menores de cinco años

*Dr. Jesús J. Flores Sánchez*

43

### Las políticas compensatorias: el caso de los apoyos a la comercialización

*Dr. José Luis Jaramillo Villanueva / M.C. Patricia C. Aguilar Méndez*

49

### Gobernanza y políticas públicas para el desarrollo rural sustentable

*Dr. Germán Vargas Larios*

58



# Presentación





---

La severa crisis mundial económico-financiera de 2009 y la manera como los Estados nacionales tuvieron que intervenir para proteger sus economías y finanzas evidenciaron que el debate central ya no es si el Estado debe o no intervenir en la economía, sino cómo debe hacerlo, para mantener la estabilidad y el crecimiento económico.

Esta crisis dejó claro también, que el capital financiero es esencialmente especulativo y no resuelve los problemas de crecimiento y desarrollo económico de los países, porque no genera nuevas inversiones que creen empleos e ingresos seguros para la población.

Por lo tanto, el presupuesto público se transforma en el instrumento más importante de las políticas públicas si es orientado fundamentalmente a la inversión económico-productiva.

Es así que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) organizó en diciembre de 2009 un taller de especialistas que tuvo como propósitos centrales: reflexionar en torno a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas rurales aplicadas en México para resolver los problemas estructurales del campo mexicano; identificar si el proyecto de presupuesto y el presupuesto aprobado al sector para el ejercicio fiscal 2010 marcaban algún punto de inflexión que permitiese vislumbrar un cambio en la orientación de las políticas y establecer un marco de referencia que posibilitara a los distintos actores, particularmente a los ciudadanos

diputados, impulsar una política pública de desarrollo rural, con visión de largo plazo, sustentable, incluyente, participativa, distributiva y económicamente viable, que no se subordine al mercado, sino que lo incorpore como elemento del desarrollo rural sustentable.

El material que ahora se presenta es el resultado de esa mesa de discusión, revisado y actualizado por los conferencistas.

En un primer momento se abordaron las reformas económicas y las políticas públicas para el sector rural en México, realizando un balance de la evolución histórica de los principales cambios en la estructura, orientación, objetivos y definiciones de las políticas públicas emprendidas hacia el sector. De esta manera se dio un marco de referencia al papel del gasto público y el desarrollo rural en México, en donde se hizo patente que a pesar de que los presupuestos destinados al campo son de lo más relevante en América Latina y el Caribe, sus resultados han sido considerados como exigüos.

Este marco fue enriquecido con el análisis de la estructura del presupuesto para el desarrollo rural, que aportó elementos del mayor interés para la comprensión y análisis de la estructura presupuestaria desde el punto de vista de los bienes públicos y privados del presupuesto.

Sin excepción, los presupuestos públicos se basan en leyes y normas, por ello, fue importante reflexionar sobre el marco jurídico para la multianualidad del

---

presupuesto, que abonó en la construcción del conocimiento y de la base de discusión sobre la multi-anualidad, hasta ahora limitada sólo a proyectos de inversión.

El tema del agua como insumo u objeto de desarrollo fue de primordial importancia en el análisis y comprensión del proceso de desarrollo económico y social. Por ello, este tema se hizo merecedor de una atención especial en la mesa de discusión, destacándose el modelo de análisis de la Matriz de Contabilidad Social (MCS), cuyo enfoque fue complementado con el análisis de la evolución presupuestal y el diseño de los principales programas alimentarios.

La mesa también se enriqueció con un análisis del seguimiento nutricional de los menores de cinco años, que alertó sobre los enormes costos económicos que representan los efectos de la desnutrición en la calidad de vida de las personas, subrayando que este problema se encuentra con mayor intensidad en las zonas de pobreza rural.

Asimismo, se analizaron los efectos de las políticas compensatorias, como es el caso de los apoyos a la comercialización, lo que permitió identificar las ineficiencias del sistema de precios del mercado agrícola en México y encontrar que el precio de mercado

concertado en el país sigue muy de cerca al precio internacional, pero la velocidad de ajuste del precio nacional ante cambios en los precios internacionales es lenta.

Finalmente, se revisó una visión retrospectiva de la relación entre *desarrollo y gobernanza* y su expresión en *políticas públicas* para el desarrollo rural sustentable, con objeto de visualizar un proceso económico y social con diversas dimensiones, concibiendo a la política pública y al desarrollo como resultado de la acción colectiva y social.

Para el CEDRSSA es grato presentar este nuevo aporte bibliográfico e invitar al lector a abordar los retos del desarrollo agropecuario y rural frente a las tendencias del mercado, desde diversas perspectivas que buscan la solución de los problemas estructurales de la sociedad rural mexicana, en donde la pobreza, la marginación, y la inequidad en la distribución del ingreso, ahora agravadas por fenómenos como el cambio climático, hacen imperativo encontrar fórmulas y mecanismos para diseñar, instrumentar y gestionar políticas públicas rurales acordes con la realidad del país.

*Dr. César Turrent Fernández*  
Director general  
CEDRSSA

**[Mesa de discusión]**





**Dr. Antonio Yúnez Naude***Director del Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México***Las reformas económicas y las políticas públicas para el sector rural en México en la crisis**

Mi propósito es presentar una visión panorámica sobre las políticas públicas referentes al campo mexicano para iniciar su discusión dentro de esta iniciativa convocada por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable de la Cámara de Diputados.

**Las reformas para el cambio estructural del campo y sus efectos**

Los resultados de nuestras investigaciones en el Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Campo Mexicano (Precesam, El Colegio de México, <http://precesam.colmex.mx/>) muestran que, en general, no se han cumplido las expectativas sobre los efectos de las reformas al campo mexicano y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) después de más de veinte años de haberse iniciado. Destaca el hecho de que no se ha dado la transformación estructural esperada en la producción agropecuaria y rural; subsisten, por ejemplo, la producción de maíz para el consumo familiar, los bajos estándares en la calidad de los alimentos consumidos por los mexicanos, la pobreza e inequidad en el sector rural y la falta de acceso al crédito y al aseguramiento en el campo. Se ha prolongado además el muy bajo crecimiento agropecuario.

Lo que sí ha sucedido es que ha aumentado sustancialmente la migración del sector rural a los Estados Unidos. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México para los años 2002 y 2007, levantada por el Precesam, estos flujos de trabajadores han sido mayores a partir de la década de 1990 que los que se dirigen al México urbano, y ahora hay más hogares con miembros en los Estados Unidos que en el propio país.

Una expectativa sobre los efectos de las reformas estructurales que sí se ha cumplido es el sustancial crecimiento del comercio agropecuario, sobre todo el

realizado con los Estados Unidos (por ejemplo, junto con Canadá, México es ya el primer cliente agropecuario de los Estados Unidos).

Cabe, pues, preguntarse por qué, con la excepción de las relativas al comercio internacional, no se han cumplido las expectativas oficiales sobre los efectos de las reformas y la apertura en el campo mexicano. Proponemos que el carácter de las políticas públicas referentes al agro y los supuestos sobre el funcionamiento de los mercados implícitos en ellas son factores de importancia para explicar el contraste entre los impactos esperados y lo que ha sucedido.

En términos simples, el principio aplicado en las reformas para el cambio estructural de los años ochenta (sobre todo en los noventa) es que la eliminación de las intervenciones gubernamentales en la economía permite que los mercados funcionen, lo cual conduce al uso eficiente de los recursos del país y, en consecuencia, a que sus productores puedan competir en mercados internacionales abiertos. El problema es que este razonamiento ignora, entre otros, que para que funcionen los mercados deben desaparecer los costos de transacción (por ejemplo, debe existir la infraestructura adecuada para el transporte de los productos agrícolas y que los productores tengan acceso al crédito). O sea que, en paralelo a la reducción de la participación directa del Estado en la economía para dar cabida a que sus agentes basen sus decisiones en las señales del mercado, debe haber otras intervenciones públicas para promover los mercados, como la inversión en obras de infraestructura de transporte. A mi parecer, esto ha sido uno de los principales descuidos del Estado mexicano durante las reformas, que explica en parte no sólo el contraste entre las expectativas y los hechos, sino, además, por qué el campo mexicano no se ha desarrollado.

La orientación de las políticas públicas del campo ha sido de otra naturaleza. Por sus características e importancia en el presupuesto federal, destacaré los programas de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), de subsidios a la

comercialización y de transferencias directas de ingreso o Procampo, orientados a la provisión de bienes privados (al ingreso de productores de cultivos básicos) y no a la de bienes públicos (como lo son los caminos y carreteras). Originalmente, Procampo fue diseñado como un programa de transición, que se extendería hasta 2008, cuando concluyó el proceso de desgravación agropecuaria dentro del TLCAN. La decisión del Estado mexicano de que el Procampo continúe indefinidamente indica que, después de más de quince años de vigencia, los tomadores de decisiones siguen considerando necesaria la transferencia incondicional de ingreso a todos sus beneficiarios. También subsisten los apoyos a la comercialización a ciertos productores de cultivos básicos excedentarios, sobre todo en el norte del país, pero con un cambio reciente: desde 2008, a estos apoyos (y a los subsidios a los combustibles) se les ha incluido en uno de los ocho nuevos programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), llamado Atención a Problemas Estructurales. No cabe duda de que con los subsidios a la comercialización aumenta el ingreso de los productores (comercializadores y procesadores) de cultivos básicos beneficiados; lo que no me queda claro es si ello –y no otras acciones públicas como la inversión en obras carreteras– resolverá un problema estructural.

### La crisis y las políticas del campo

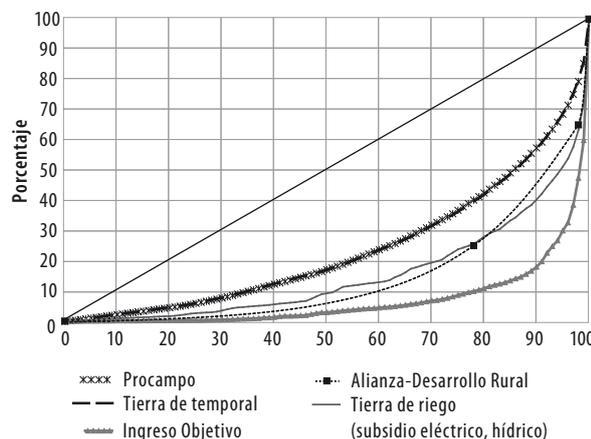
Es complicado estimar los posibles efectos de la crisis financiera internacional en el agro y campo mexicano. Entre las razones de esto destaca la volatilidad de los precios internacionales agrícolas y, frente a ello, la diferenciación entre las reacciones y efectos de cambios exógenos en los precios entre los agricultores mexicanos. Por ejemplo, manteniendo otras variables económicas relevantes constantes, un aumento de los precios agrícolas afectará positivamente a los agricultores comerciales, mientras que el impacto de tal cambio será ambiguo para los pequeños productores formados por hogares rurales. Lo anterior debido a que el aumento de precios los beneficiará como productores que comercializan sus cultivos, pero los perjudicará como compradores de alimentos (en Yúnez y Mendoza dilucidamos esto a partir de un modelo microeconómico de equilibrio general aplicado al sureste rural de México, <http://precesam.colmex.mx/>).

De lo que no hay duda es que la crisis internacional está presionando las finanzas públicas de México. Entre las medidas que el gobierno puede tomar para enfrentar tal restricción están el aumento a los impuestos y la reducción de los subsidios y de las transferencias monetarias directas al agro. Ninguna de las opciones se aplicó en el presupuesto federal de 2010, por lo que el Estado mexicano sigue recurriendo a las fuentes tradicionales de allegarse ingresos, destacando los provenientes del petróleo.

La crisis internacional y el evidente fracaso de las reformas y de las políticas de transición para fomentar un crecimiento agropecuario elevado y sostenido serían, a mi juicio, la base para reformular las políticas públicas del agro mexicano. Me refiero a la necesidad de modificar las reformas para que el gasto público destinado al agro sea más eficaz y eficiente; es decir, menos dispendioso y más equitativo.

Desafortunadamente, esto no se ha hecho realidad ya que la estructura del presupuesto federal para el campo no varió en lo fundamental en 2010 respecto a años previos, como lo muestran los presupuestos correspondientes del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

**Gráfica 1. Inequidad del gasto público destinado al agro mexicano**

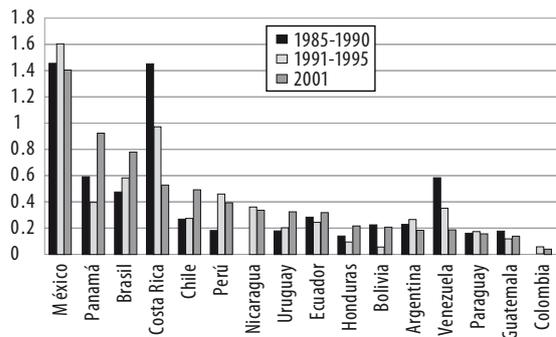


Fuente: OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París, 2006.

Una característica de las políticas y el gasto público durante el periodo de reformas es su regresividad. Esto se observa en la gráfica 1, la cual muestra que, entre más alejadas estén de la diagonal las políticas de gasto, más inequitativas son. Se aprecia, por ejemplo, que uno de los programas más inequitativos que existen es el de Ingreso Objetivo (IO), representado en la primera curva. Aun Procampo es inequitativo, ya que 45 por ciento de sus transferencias se van a quienes tienen más tierra, es decir, al 20 por ciento más rico.

A lo anterior hay que agregar que el gasto público en el sector agropecuario de México es en términos relativos extremadamente alto. Esto se observa a partir de la gráfica 2, la cual muestra que en comparación con la de otros países de América Latina, México tiene la relación más alta entre subsidios agrícolas y gasto público total en relación con el producto interno bruto (PIB) agrícola y nacional.

**Gráfica 2. Orientación agrícola del gasto público en países de América Latina**



Fuente: FAO, Oficina Regional para América Latina. \*OA = (Subsidios agrícolas/gasto público total)/(PIB agrícola/PIB nacional).

No obstante la crisis y los rasgos que acabo de resumir del gasto público federal dirigido al campo, la estructura del presupuesto del PEC de 2010 no cambió respecto a los años previos. Además, en relación con el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), el Poder Legislativo lo aumentó en 14 por ciento en términos nominales; en términos reales, según estimaciones para 2010 del deflactor implícito del producto, va a significar alrededor de 8.7 por

ciento más. Además, el apoyo a la ganadería subió muchísimo a partir de lo que decidieron los legisladores, lo cual puede ser preocupante si los apoyos correspondientes siguen siendo inequitativos.

Otro aspecto que llama la atención es que los apoyos al Ingreso Objetivo y a la Comercialización aumentaron en 4.7 por ciento frente al PPEF que presentó el Ejecutivo, que quería reducirlo a la mitad. El Ejecutivo propuso 4.5 y se aprobaron casi 10 mil millones para ambos programas. También resalta que bajó muchísimo, casi en 40 por ciento, el presupuesto que se canaliza al desarrollo rural.

### Reflexiones

Una de las características de las políticas del gasto público durante los últimos años es que han privilegiado la provisión de bienes privados a partir de la transferencia de ingresos (del tipo de Procampo, Ingreso Objetivo u otros programas), frente a la provisión de bienes públicos como pudieran ser la inversión pública en infraestructura, investigación y desarrollo y proyectos productivos para pequeños productores rurales con potencial productivo. Esta es una tarea pendiente que tienen nuestros tomadores de decisiones

Otro reto de las políticas públicas referentes al campo es resolver el conflicto que hay entre los propósitos de lograr la soberanía en un contexto de apertura comercial. Esta fricción es, a mi juicio, una de las causas del dispendio de los recursos públicos ilustrada en la gráfica 2. Más aún, de perseguirse la soberanía sin modificar la estructura actual del gasto público, serán los grandes productores agropecuarios quienes reciban los apoyos para mantener o lograr la soberanía alimentaria, perpetuando la inequidad.

Tengo la impresión que en el sector público mexicano no ha habido propuestas concretas sobre una manera de promover al menos la seguridad alimentaria de México. Me refiero a la creación de una reserva estratégica de alimentos, que además sería un mecanismo para evitar fuertes fluctuaciones en los precios de los alimentos. A lo anterior habría que agregar la conveniencia de promover la construcción de silos rurales en pequeña escala, que evitarían las elevadas pérdidas de los cultivos cosechados y que

servirían para reducir los altibajos en precios que sufren los pequeños agricultores (por ejemplo, hay estimaciones para el maíz que indican que los campesinos pierden hasta 40 por ciento de su cosecha por la falta de un almacenamiento adecuado en sus casas o traspatios).

Además de la contradicción entre los objetivos de soberanía alimentaria y la apertura comercial, también la hay entre algunos apoyos al campo y los propósitos públicos de promover el desarrollo sustentable de México. Como ilustración de lo anterior, me referiré a los dos casos relevantes que siguen: 1) el Programa de Fertilizantes promueve mediante subsidios la utilización de agroquímicos que deterioran la calidad de los suelos y del agua y cuyo presupuesto creció considerablemente en 2010 respecto a 2009, y 2) la ausencia de valoración del agua para irrigación y

el subsidio a la electricidad para extraer agua del subsuelo con fines agrícolas, que impulsa el uso dispendioso del líquido (véase mi ponencia en la presente memoria, "El agua en México: políticas para su uso no dispendioso en la agricultura irrigada", pp. 34-38).

Un último aspecto que deseo incluir en mis reflexiones sobre las políticas públicas relativas al campo durante las reformas se refiere al privilegio que han tenido las políticas sociales de combate a la pobreza rural frente a las productivas hacia los pobres. Tenemos una propuesta preliminar a partir de una evaluación que realizamos en el Precesam del programa Guerrero sin Hambre, dentro del Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). La propuesta, al menos para el caso de Guerrero, es que es posible reducir la pobreza en el campo a partir de proyectos productivos (<http://precesam.colmex.mx/>).

**Dr. Luis Gómez Oliver***Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)***El gasto público y el desarrollo rural en México**

En primer término, hay que señalar que México tiene un rasgo fundamental: no existe una política de desarrollo agroalimentario rural. Sí existe gasto público, el cual es un instrumento fundamental de la política, que, sin embargo, no la sustituye. Hay muchos elementos, además del gasto, que intervienen en la política y tienen que ver con aspectos institucionales pero, sobre todo, con la visión de largo plazo y con la posibilidad de que sea una política de consenso.

En México existen un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y un Plan de Desarrollo Agropecuario, sin embargo, éstos son ejercicios en gran medida burocráticos; en realidad, en cuanto a la agricultura y la agroalimentación nadie está tomando decisiones en función del PND, que se reduce a un escrito mientras que las decisiones se toman en otro lado. La discusión se ubica en el gasto, sobre todo, en cómo se asigna el gasto. A partir de ese ejercicio anual se plantean acciones sin una visión de largo plazo.

En segundo lugar, la política está basada principalmente en subsidios y hay una muy reducida inversión productiva. Aunque se mencionaba que para 2010 se presentaría un crecimiento en el gasto para infraestructura, la inversión y el cambio en esta materia no pueden darse a través de un programa anual. La solución de los problemas de carencia de infraestructura en el medio rural requiere continuidad, no solamente en un gobierno, sino en varios gobiernos, y eso no se puede plantear en un enfoque de gasto público anual. Por lo tanto, se requiere una política de largo plazo, consensuada, con respaldo de los empresarios, de las organizaciones de productores, de las organizaciones sociales.

Una característica de la actual política es que se orienta al alivio a la pobreza y poco a la formación de capital humano o a la creación de capacidades, que serían respuestas más efectivas, reales y contundentes, para resolver la pobreza. Una cosa es aliviar la pobreza y otra es resolver las causas de la pobreza.

Lo mismo pasa en el tema medioambiental. Hay ejercicios y programas, como el de reforestación, que son estatales; pero no se ha integrado el uso sustentable de los recursos naturales en la dinámica productiva. Se requiere que sean los propios usuarios de los recursos naturales los que estén preocupados por su conservación y sustentabilidad.

Por otro lado, la orientación productiva del gasto público rural tiene un enfoque meramente sectorial, a pesar de que una parte muy importante de los ingresos rurales no son agropecuarios. De hecho, la participación de los ingresos de origen agropecuario ha venido disminuyendo dentro del ingreso rural total y, en cambio, han crecido otras fuentes de ingreso. Por ello, se requiere una política de enfoque territorial que considere todas las posibilidades productivas que hay en el medio rural en una forma sinérgica.

Existen otros aspectos de política para los cuales ni siquiera es posible encontrar un paralelo, así fuera insuficiente, en el gasto público. Es el caso del desarrollo institucional para la reforma productiva. O bien, otro elemento indiscutiblemente necesario: un poderoso programa de inversiones que remedie los problemas de marginalidad en el campo. Sin estos elementos no vamos a tener ninguna solución, ni posibilidad de tener programas efectivos que resuelvan los problemas reales que hay en el campo.

**Algunos elementos de diagnóstico**

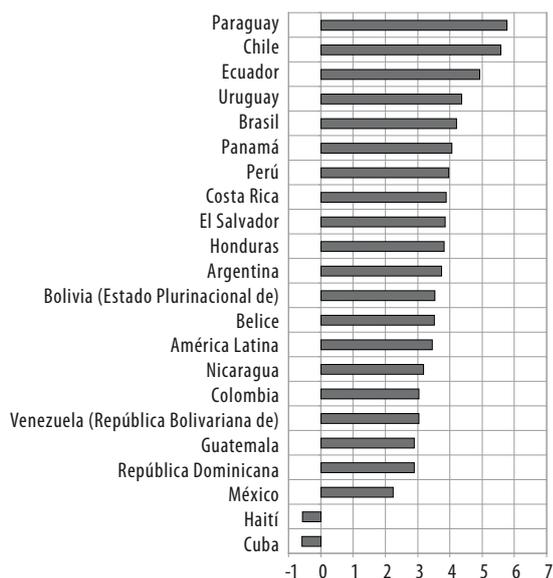
A partir del desmantelamiento del aparato público para apoyo del sector agropecuario, en México declinó, en la práctica, la opción de una estrategia de desarrollo rural y agroalimentario. Es decir, hubo un cambio de una agricultura fuertemente intervenida a una agricultura donde se entregan complementos; la idea era que no hubiera instituciones gubernamentales interviniendo en el campo.

En la práctica hay dos orientaciones fundamentales. Por un lado, se ha abierto el mercado de la agricultura al comercio internacional de manera que se puedan

captar los subsidios de otros países, para beneficiarse de esos subsidios y tener alimentos o granos más baratos; y se han otorgado apoyos compensatorios a la población y a los agentes económicos que se vean afectados. Ambas opciones han llevado a un incremento muy fuerte de las importaciones, ya que paralelamente no se ha planteado la solución de los problemas estructurales ni un ataque a las desventajas, sino que se han otorgado exclusivamente apoyos puntuales.

La respuesta principal a los problemas rurales y agroalimentarios ha sido la utilización de recursos fiscales para compensar las condiciones desfavorables respecto de otros países, de otras regiones o de otros grupos de población; pero sin una política de largo plazo para atacar las causas de dicha situación desventajosa.

**Gráfica 1. América Latina: Producto interno bruto agropecuario / Tasa de crecimiento medio anual, 2000-2008**

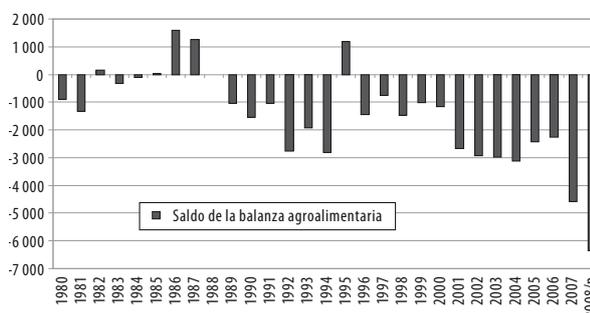


Fuente: CEPAL STAT.

Es decir, si el país tiene desventajas respecto a los productores de los Estados Unidos, se compensa; si los agricultores del sur tienen desventajas respecto a otros, se compensa; si los agricultores de Sinaloa

tienen desventaja respecto a los costos de comercialización, se compensa. Pero compensar no resuelve las causas de la situación desventajosa. Año con año hay que compensar, puesto que no se atienden las causas que originan las desventajas.

**Gráfica 2. México: Saldo de la balanza agroalimentaria, 1980-2008 (millones de dólares)**



Fuente: Elaborado con datos del Banco de México y Sagarpa SIAP.

La ubicación de México en el producto interno bruto agropecuario en los últimos ocho años indica que el crecimiento agrícola de México solamente es superior al de Haití y Cuba, y es significativamente inferior a todos los demás países de América Latina. No es que estemos más o menos bien, es que estamos realmente mal.

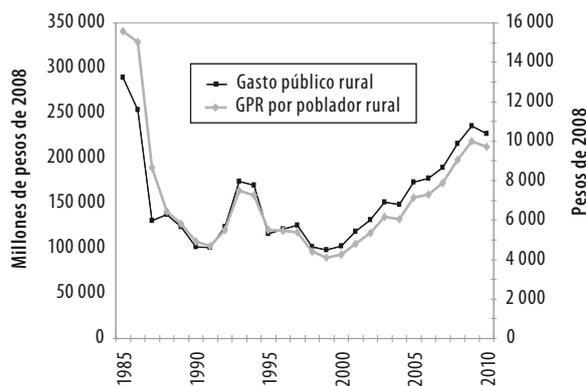
En lo que respecta a la balanza comercial, las exportaciones crecen, pero las importaciones se elevan más. De tal forma que el saldo de la balanza agroalimentaria es negativo, con excepción de cuando no se pudo importar en 1995 y cuando se exportó mucho por la devaluación. Esto indica que no se está resolviendo el problema de la competitividad.

Por otro lado, el porcentaje de población rural en condiciones de pobreza, que había venido bajando cuando había un crecimiento económico, sigue siendo un problema realmente agudo y socialmente inaceptable. En América Latina, el mayor número de pobres está en las ciudades. El caso de México es diferente: la pobreza rural sigue siendo la más pesada, fuerte, significativa y grave.

¿Qué pasa con el gasto público rural? México es el país que más gasta y el que progresa menos. Durante muchos años fue el país latinoamericano que más gastó en términos absolutos. Y en términos proporcionales es, por mucho, el que más gasta. Al revisar la participación de la agricultura en el producto interno bruto en México y la participación del gasto público rural en el gasto público total, se obtiene un índice de orientación agrícola del gasto que resulta ser tres veces más grande que en cualquier otro país de América Latina.

La proporción de recursos es muy elevada y presenta un crecimiento continuo. Por poblador rural, por persona que vive en el campo, se puede hablar de 10 mil pesos de 2008, es decir que una familia de cinco personas recibiría 50 mil pesos en promedio. En el ámbito de una comunidad rural estos recursos permitirían acciones muy relevantes si fueran bien utilizados.

**Gráfica 3. México: Gasto público rural y por poblador rural, 1985-2010**



Fuente: Elaboración propia, con datos de CEDRSSA e Inegi.

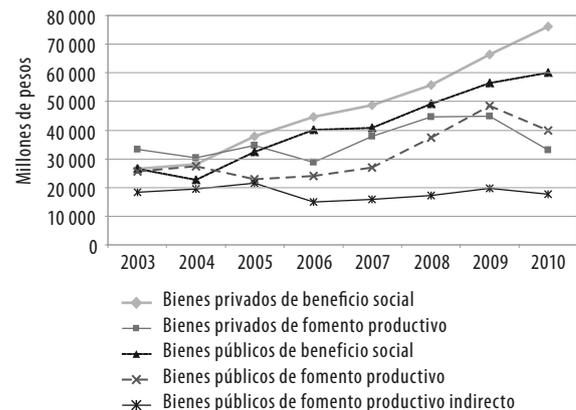
¿Por qué México es el país que más gasta y el que obtiene menores resultados? La respuesta tiene mucho que ver con dos cosas: en primer lugar con el hecho de que existe gasto pero no política; y en segundo lugar, por la calidad en la asignación.

Por otro lado, su canalización de gasto a través de bienes privados y de bienes públicos es aproximadamente semejante, más o menos, cada uno representa la mitad del gasto total. En atención a la finalidad del

gasto para beneficio social o para fomento productivo, que son las dos finalidades más importantes, claramente se aprecia que el gasto para beneficio social es superior y tiene también una mayor tasa de crecimiento.

Si se combinan los dos criterios, tipo de bienes y finalidad, es decir, los bienes públicos y los privados, así como los de fomento productivo y de beneficio social, se observa que el mayor crecimiento lo han tenido los bienes privados de beneficio social, es decir, las transferencias que se entregan para aliviar la pobreza. En segundo lugar están los bienes públicos de beneficio social: educación, salud, etcétera. En tercer lugar se encuentran los bienes públicos de fomento productivo, que han crecido únicamente en los dos últimos años, y ojalá que en 2010 se confirmara que subieron, porque esta es la asignación que realmente atiende los problemas estructurales. Finalmente tenemos a los bienes privados de fomento productivo.

**Gráfica 4. México: Gasto público rural y según finalidad y tipo de bienes (precios constantes de 2008)**



Fuente: Elaboración propia, con datos de CEDRSSA e Inegi.

Como conclusión, hay una carga fuerte hacia el beneficio social; y en el caso de fomento productivo, hacia los bienes privados.

También hay fuertes deficiencias en la asignación del gasto productivo. Una gran parte de las actividades productivas en el medio rural ya no son agropecuarias; sin embargo, financiar otras actividades ha sido muy

difícil. No hay una institucionalidad que favorezca esta inversión. Cuando se trata de fomento productivo se prejuzga que es agrícola y que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) es la que lo apoya; mientras que la mayor parte del ingreso generado por actividades productivas no agropecuarias encuentra muchas dificultades para recibir apoyos.

¿Cuáles son las dos asignaciones más débiles? La del gasto para fomento productivo agropecuario a través de bienes públicos y la del fomento no agropecuario por medio de bienes privados. Es decir, en la actividad agrícola lo que falta apoyar es el fomento productivo con bienes públicos; y en el caso del sector no agropecuario, lo que falta fundamentalmente son apoyos a proyectos privados.

Cuando se habla de bienes públicos para el fomento productivo agropecuario se hace referencia a la infraestructura de irrigación, comercialización, o servicios; la investigación y desarrollo de los servicios de sanidad, inocuidad, calidad. Es decir, todos los aspectos vinculados con la solución de los problemas estructurales de la agricultura están requiriendo bienes públicos que reciben muy escasos recursos.

Por otro lado, hay actividades no agropecuarias que se benefician de los programas globales, pero no hay ningún apoyo o hay muy pocos apoyos para fortalecer ese tipo de actividades, que están siendo mayoritarias en la generación del ingreso en el medio rural, y, sin embargo, no tienen ese reconocimiento, porque los apoyos productivos se entienden como agropecuarios y los maneja Sagarpa.

Entonces toda la actividad de comercio, que es muy importante, tiene costos de transacción muy elevados e ineficiencias muy grandes, y enfrenta canales poco eficientes. Las actividades productivas, de servicios, turismo, artesanales, enfrentan los problemas de un medio que está marginado y, además, carecen de apoyos específicos.

A través del gasto público se atienden las necesidades sentidas o negociadas; es decir, los productores llegan a la Cámara de Diputados y exigen que haya un apoyo para el grupo en cuestión; pero nadie pide

apoyo para un servicio de sanidad, de comunicaciones, o de investigación y desarrollo. Todos estos son problemas fundamentales que resultan invisibles. En la medida en que así permanezcan, todo lo que se otorga en el rubro de alivio a la pobreza se convierte en un mero paliativo que, además, genera dependencia y clientelismo.

Sin una visión de largo plazo, los problemas y acciones estructurales no aparecen. No se van a resolver con el gasto de un año los problemas de infraestructura, del sistema de investigación para el desarrollo, del sistema de sanidad, de inocuidad o de calificación; éstos no tienen la presión que enfrentan las asignaciones a beneficiarios directos, a las inversiones estructurales nadie les hace caso.

En lo que se refiere al beneficio social, se busca atender a la población de la misma forma en que lo hacen los países desarrollados, es decir, a la gente pobre se le da un estímulo para que se desarrolle. ¿Cuál es la diferencia? No es que aquí sean muchos pobres y allá sean pocos; es que aquí la pobreza no es individual, aquí la pobreza y la marginación son del medio social. Cualquier persona en este medio va a ser pobre, porque enfrenta enormes carencias que le impiden tener una actividad productiva, rentable y competitiva.

Mientras no se resuelvan estos aspectos, los apoyos individuales no servirán. Esto es distinto en un país europeo, donde un apoyo individual puede permitir a alguien que esté en desventaja, que resuelva su problema, porque el medio no le está negando las posibilidades productivas.

Entonces lo que se requiere es movilizar recursos hacia el conjunto de actividades agropecuarias y no agropecuarias, basándose en una alianza de largo aliento, no en la distribución de recursos fiscales, sino en la transformación productiva. Esta es la vía para encontrar soluciones. La visión de transformar las condiciones productivas del agro rural en México es la que debiera orientar una política y una estrategia de desarrollo.

La política de Estado requiere un marco institucional. Existe una ley que se cumple en la medida de lo posible, pero no está sirviendo efectivamente para

normar las acciones, las decisiones. Se carece de una política de Estado; hay solamente una política gubernamental que se basa en la negociación del presupuesto año con año; pero se carece totalmente de un enfoque que transforme las condiciones de la población más pobre en el medio rural.

Es necesario avanzar en el marco regulatorio y operacional del mercado laboral, en la reforma laboral con sus particularidades rurales; en el funcionamiento del mercado de tierras o de recursos naturales; en

los derechos de propiedad, tierra, agua, cuotas de pesca, biodiversidad, patentes; en los sistemas financieros rurales de ahorro, crédito y seguros. Ninguno de estos temas encuentra respuesta en el gasto anual.

Se requiere, además, la incorporación de los recursos naturales a la dinámica productiva, es decir, no se trata de separar o de aislar los recursos naturales del uso productivo, ni de establecer recursos naturales intocables, sino que los recursos naturales estén dentro de una dinámica sustentable.

**Ing. Ricardo González Cárabes**  
Investigador del CEDRSSA

### Estructura del presupuesto para el desarrollo rural

En el análisis de la estructura del presupuesto se ha incorporado la información que maneja la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde 1985 hasta 2001, para tratar de adecuarla a la que corresponde con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), a partir de 2003.

El doctor Luis Gómez Oliver, consultor internacional de la FAO, también tiene una propuesta en la que plantea que para el año 2002, y ante la escasez de información, se obtengan, para ese año, datos promediados de 2001 y 2003, con el fin de no perder la línea de presupuesto que se ha presentado para el sector rural. Se realizó un análisis respecto de las diferentes clasificaciones y se consideró que puede retomarse la de la FAO.

Esta clasificación se hace con el fin de definir cómo están orientados los recursos para el sector, sobre todo en lo que se refiere al PEC, que es el que integra el presupuesto para el sector rural. A partir de ahí, se puede analizar la tendencia del gasto, identificando las diferencias hasta 2010, último año con datos del presupuesto aprobado, y publicado el 7 de diciembre de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.

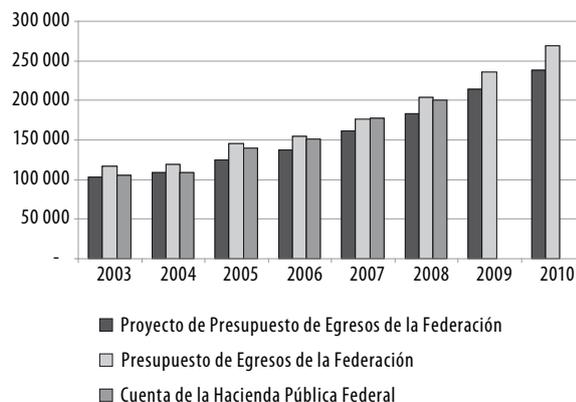
En principio se cuenta con una muestra sobre el crecimiento del presupuesto para el sector rural de 2003 a 2010, con datos nominales, tal como aparecen tanto en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, como en los presupuestos aprobados y publicados en el *Diario Oficial*, así como en los informes de la Cuenta Pública.

El proyecto de presupuesto siempre es un poco menor, la Cámara de Diputados se ha encargado de revisar esa propuesta que hace el Ejecutivo y, generalmente, como se observa en la gráfica 1, durante todos los años ha aprobado un presupuesto mayor

al contenido en la propuesta; siempre se aprueba un presupuesto entre 10 y 14 por ciento mayor al del proyecto del Ejecutivo.

En lo que respecta a la Cuenta Pública se aprecia que, por lo general, se ejecuta o ejerce el recurso en su totalidad.

**Gráfica 1. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)**  
Presupuesto proyectado, aprobado y ejercido (millones de pesos)

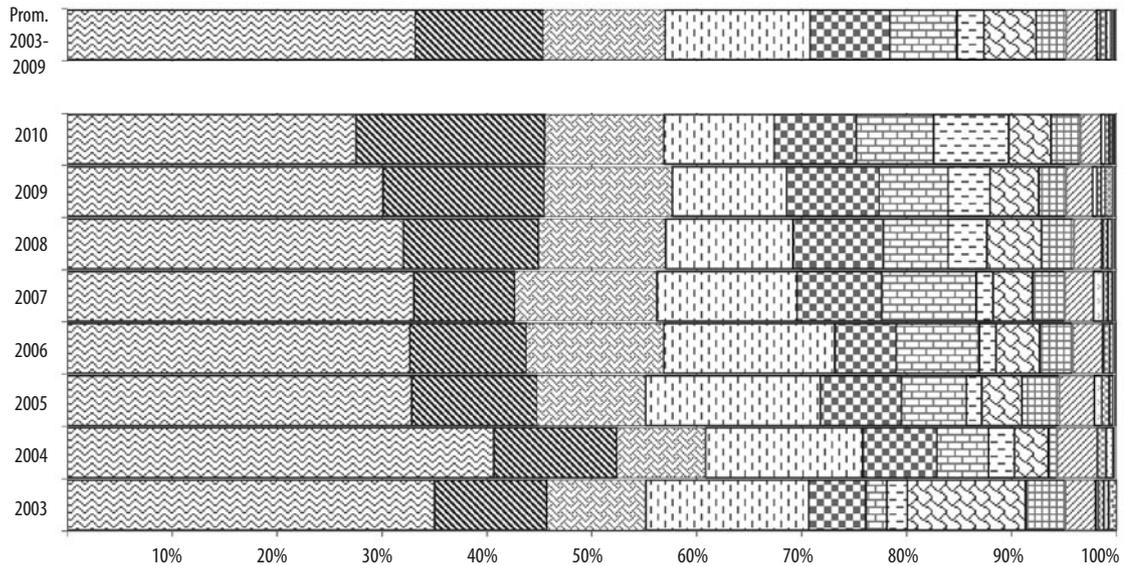


Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA-Sispppec, proyectos y decretos de PEF, e informes de Cuenta Pública.

En cuanto a la estructura del PEC vigente, por ramo administrativo, para hacer una comparación de los presupuestos 2003-2010 se obtuvo el promedio del presupuesto de cada ramo, y resultó que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), que maneja los programas agropecuarios, es la que cuenta con los recursos más altos del sector. En promedio ha recibido 33.2 por ciento del recurso del PEC y para 2010 disminuyó a 27.7 por ciento.

El ramo que ha estado creciendo en los últimos años es el de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que corresponde a los programas sociales a los que se les han aprobado un poco más de recursos para

**Gráfica 2. Distribución porcentual del PEC por ramo administrativo  
(PEC total = 100%)**



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prom. 2003-2009
Sagarpa	35.0	40.6	32.8	32.6	33.0	32.0	30.1	27.5	33.2
Sedesol	10.7	11.7	12.0	11.1	9.6	12.9	15.4	18.0	12.2
Aportaciones federales	9.5	8.5	10.3	13.1	13.6	12.1	12.2	11.3	11.6
SEP	15.5	15.0	16.7	16.3	13.4	12.1	10.9	10.5	13.8
Semarnat	5.4	7.1	7.7	5.8	8.1	8.6	8.8	7.8	7.6
Ssa	2.0	4.9	6.1	7.9	9.0	6.2	6.6	7.4	6.4
SCT	1.9	2.5	1.5	1.6	1.6	3.7	4.0	7.2	2.6
SHCP	11.3	3.3	3.8	4.1	3.8	5.2	4.6	4.0	5.0
AP SS	3.8	0.8	3.6	3.2	3.1	3.1	2.6	2.8	2.9
SRA	2.9	3.8	3.3	2.9	2.7	2.7	2.5	2.0	2.9
INEG	0.2	-	0.7	0.1	0.9	0.1	0.4	0.4	0.4
SE	0.5	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
TA	0.5	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
PSE	-	-	-	-	0.1	0.1	0.8	0.2	0.2
Segob	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
STPS	0.7	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Sectur	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
SRE	-	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA-Sispppec, decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

2010, pero que han ido aumentando después de 2007, año en el que hubo un descenso, para llegar a 2010 con 18.1 por ciento del presupuesto rural.

Las aportaciones federales tienen 11.4 por ciento del PEC, que más o menos se ha mantenido igual en los años anteriores.

Los programas educativos que maneja la Secretaría de Educación Pública (SEP) también han ido descendiendo; a pesar de ser la tercera dependencia en importancia por el monto de los recursos que maneja para el sector, en 2010 ocupa el cuarto lugar.

Las demás dependencias participan con cantidades menores; los recursos que manejan para el sector rural se han mantenido más o menos bajos, permaneciendo sin muchas variantes, en términos presupuestales.

En lo que se refiere a las vertientes del gasto, la infraestructura para 2010 es la que tiene el primer lugar y ha ido creciendo a lo largo de los años; desde 2005 ha permanecido a la alza. En promedio, de 2003 a 2009, tiene 18 por ciento de recursos del PEC y para 2010 se incrementa a 23.2 por ciento. Contrario a ello, la vertiente económica ha ido disminuyendo en recursos para el sector, en promedio venía manejando casi 27 por ciento y ha bajado a 22.1 en el presupuesto aprobado para 2010.

En el tercer sitio se ubica la vertiente social, que ha ido a la alza; también se aprecia cómo se va incrementando el recurso para los programas sociales, manejados principalmente por Sedesol, aunque por vertiente incorpora a otras dependencias. Por ejemplo, de 14.8 por ciento que venía manejando en promedio en los años previos, ahora tiene 20.8 por ciento. En el caso de la vertiente educación se incrementa un poco el presupuesto, actualmente ocupa el cuarto sitio en la estructura por vertientes del PEC. En cuanto a salud, se ha mantenido entre 10 y 12 por ciento; en promedio tenía 9.3, pero sube un punto porcentual en el último año. La vertiente medio ambiente se mantiene en forma similar. El gasto administrativo que se refiere a la operación o al gasto de las propias dependencias, ha ido a la baja, pues ha manejado 6.1 por ciento en promedio y para 2010 llega nada más a 3.8 por ciento.

Con respecto a las clasificaciones del gasto, existen diversas, pero en materia administrativa, la principal es la que maneja la Secretaría de Hacienda y Crédito Público año con año en el Presupuesto, la cual se presenta como Clasificación Funcional del Presupuesto, y contiene tres vertientes: desarrollo económico, desarrollo social y las gestiones que hace el gobierno, o actividades de gobierno.

Por otro lado se cuenta con la utilizada en el "Estudio sobre políticas públicas para el sector rural en México" (Yúnez, 2007), coordinado por J. Edward Taylor, Antonio Yúnez Naude y Alfredo González Cambero, que presenta la diferenciación entre bienes públicos y bienes privados.

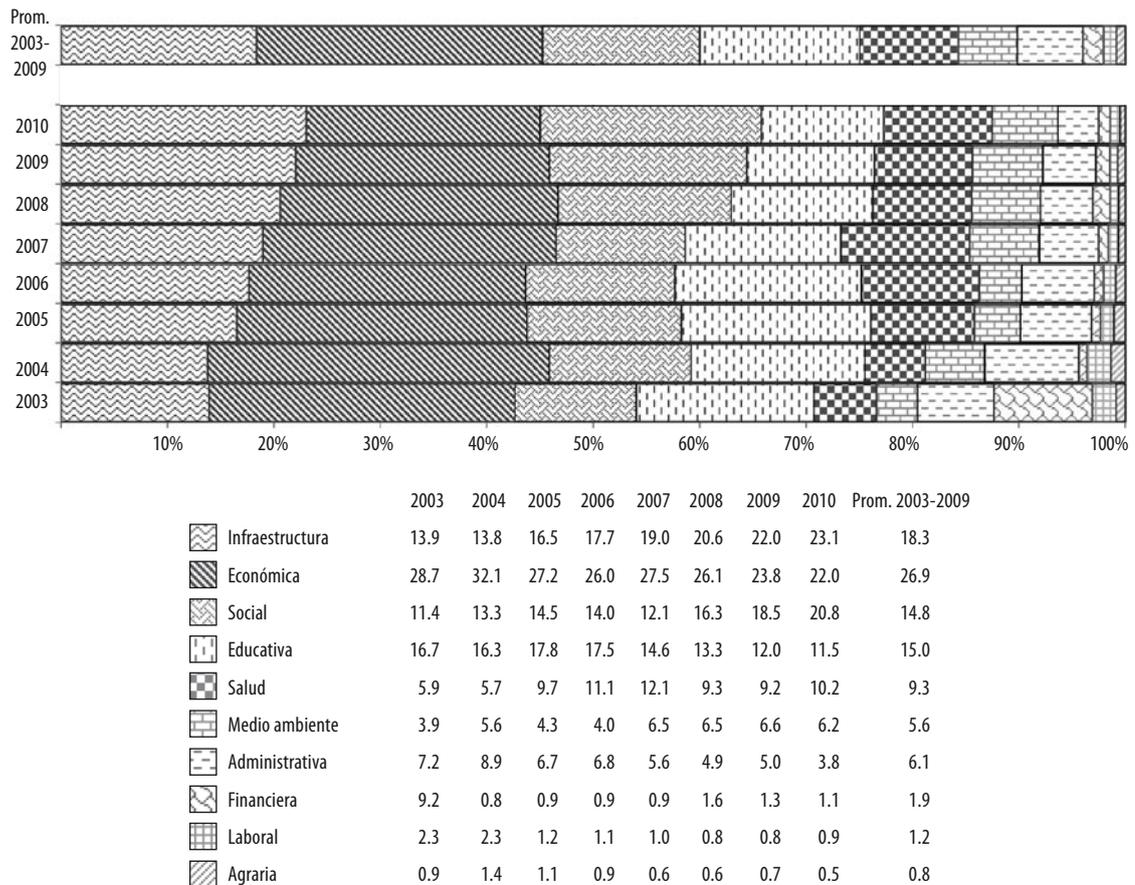
La FAO en el estudio "Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público", elaborado por F. Soto Baquero, J. Santos Rocha y J. Ortega, con datos de 1985 a 2001, presenta una clasificación del gasto a partir del Fomento Productivo Rural, la Infraestructura Rural y la Inversión Social Rural.

Por su parte, el doctor Luis Gómez Oliver en el "Estudio de políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe" y en el Proyecto de Evaluación Alianza para el Campo 2006, "Análisis integral del gasto público agropecuario en México", retoma la clasificación de la FAO, destacando las variantes:

- ▶▶ Bienes privados. Fomento productivo
- ▶▶ Bienes privados. Transferencias directas
- ▶▶ Bienes públicos. Infraestructura
- ▶▶ Bienes públicos. Beneficio social
- ▶▶ Bienes públicos. Fomento productivo, y
- ▶▶ Gastos operativos

Al revisar el presupuesto rural desde 2003, a partir de la clasificación de Hacienda, se aprecia que los recursos para el desarrollo económico han ido disminuyendo, de un promedio de 46.8 por ciento de recursos manejados de 2003 a 2009, para 2010 se ubican en 42.9 por ciento, es decir que descendió en casi cuatro puntos. Por su parte, la vertiente social se incrementa en esos cuatro puntos porcentuales. En el gasto de gobierno, las gestiones administrativas tienen una muy ligera reducción a 0.8 por ciento.

**Gráfica 3. Distribución porcentual del PEC por vertiente de gasto  
(PEC total = 100%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA-Sispppec, decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

A partir de la clasificación funcional de la FAO, que incluye el fomento productivo, el fomento social o las actividades de apoyo social y la infraestructura, se obtiene que el fomento productivo presenta una reducción muy marcada de 44.6 por ciento en promedio a 37.3 por ciento para 2010, mientras que la vertiente social o los programas sociales se han incrementado pasando de 38.2 a 41.6 por ciento.

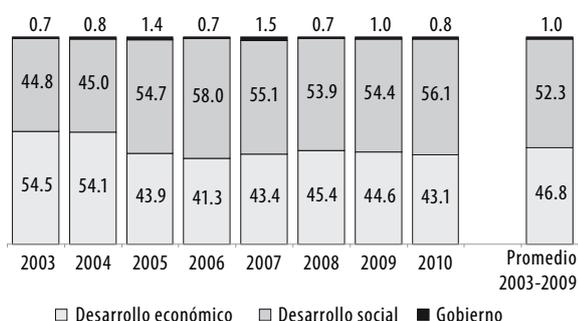
Partiendo del tipo de bienes privados o públicos que se otorgan, con apoyo de la clasificación de la FAO, se obtuvieron promedios de los periodos 1985-1994 y 1995-2002 y posteriormente se estimó lo ejercido a partir de la existencia del PEC. El resultado es que

58.2 por ciento del presupuesto ejercido ha sido destinado para bienes privados, y para 2010 se disminuye en dos puntos. En el caso de los bienes públicos, el promedio fue de 41.8 por ciento y se incrementan los recursos en dos puntos porcentuales en 2010. Los bienes privados son los que se otorgan a través de Oportunidades-Sedesol, Adultos Mayores, los programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Oportunidades-SEP o los programas educativos y la infraestructura hidroagrícola.

En cuanto a los programas compensatorios, estamos proponiendo una clasificación de programas que apoyan la distribución de la riqueza, o la compensación

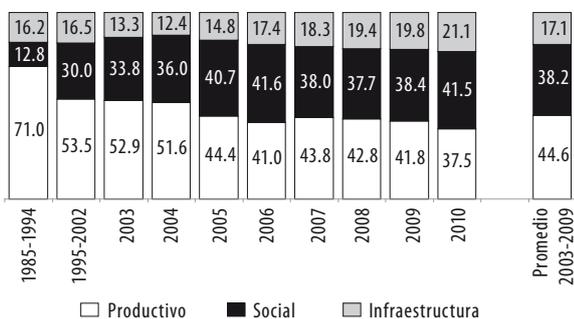
por la pérdida del ingreso, ya sea por una mala distribución de esa riqueza o por las pérdidas ocasionadas por políticas mal aplicadas o fallas de mercado. Por ejemplo, en promedio de 2003 a 2009, los programas que apoyan la distribución de esos recursos o del ingreso, contaban con 23.7 por ciento del presupuesto rural, y para 2010 se incrementa en cinco puntos su recurso, para llegar a 28.9 por ciento. Mientras que los programas que apoyan la pérdida de ingreso, estaban trabajando con 17.3 por ciento y han bajado a 12.9 por ciento.

**Gráfica 4. Porcentaje del gasto PEC, clasificación funcional SHCP (PEC total = 100%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA-Sispppec, decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

**Gráfica 5. Porcentaje del gasto PEC, clasificación funcional FAO (PEC total = 100%)**

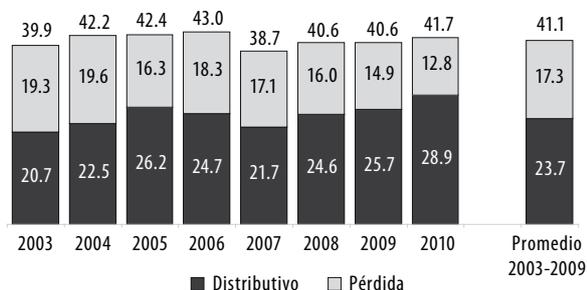


Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA-Sispppec, decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En lo que respecta a la orientación del gasto para fines agroalimentarios, están los programas asistenciales

alimentarios, que son aquellos enfocados a aportar de alguna manera recursos económicos a las familias para la adquisición de alimentos.

**Gráfica 6. Porcentaje del gasto PEC aplicado en transferencias por redistribución y pérdida de ingreso (PEC total = 100%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA-Sispppec, decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

También existen los programas productivos directos, que son los que apoyan la producción de alimentos de manera directa. Algunos ejemplos de este tipo de programas son, la Alianza para el Campo, el Procampo mismo, los programas de reconversión productiva, el programa ganadero, los energéticos agropecuarios.

Por su parte, los productivos indirectos apoyan la producción de alimentos, pero no necesariamente están vinculados de manera directa a las actividades primarias; tal es el caso, por ejemplo, de los de financiamiento, los de promoción a las exportaciones, la capacitación, la investigación y transferencia tecnológicas.

Con base en esta clasificación, los programas que apoyan de manera directa la producción de alimentos tienen un decremento, una reducción de recursos, pues se venía aplicando 23.9 por ciento del presupuesto rural en esa vertiente, y se ha bajado a 17 por ciento para 2010. Los programas que de manera indirecta apoyan la producción, tenían 8 por ciento del presupuesto y pasan a 7.5 por ciento.

Esta es una de las propuestas del CEDRSSA formulada con apoyo en la clasificación de la FAO y en la del doctor Antonio Yúnez.

**Lic. Verónica Lira***Investigadora del CEDRSSA***Marco jurídico para la multianualidad del presupuesto**

En primer lugar se presenta una revisión del marco jurídico, de lo general a lo específico, que sería necesario efectuar si se quisiera implementar un mecanismo de multianualidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en el presupuesto del sector rural; y en segundo lugar se presenta un rápido análisis de algunos ejemplos nacionales e internacionales que contemplan la aplicación de erogaciones multianuales.

En términos generales, el marco jurídico que debiera regir una posible implementación de presupuestos multianuales, estaría conformado primeramente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los lineamientos generales para la política económica y el desarrollo nacional; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que regula la administración, distribución y evaluación de los recursos; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que para el caso específico del sector rural abarca las disposiciones para su organización y desarrollo; la Ley General de Desarrollo Social, para programas sociales como Oportunidades; y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año.

Primeramente, en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral, sustentable y que fortalezca la soberanía de la nación. En ese sentido se determina que la Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, esto es, de ejidos, comunidades, organizaciones de trabajadores y cooperativas. Con base en esto, la Constitución establece en el artículo 74, fracción IV, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que incluyen la obligación de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto presentado por el Ejecutivo. Además, a partir de la reforma del 7 de mayo de 2008 al mismo artículo, se estableció

la facultad de la Cámara de Diputados de “autorizar” en los presupuestos las erogaciones plurianuales o multianuales necesarias, pero sólo para proyectos de inversión en infraestructura, debiendo incluir las erogaciones de los proyectos en los siguientes presupuestos. Es decir, aunque ya se cuenta con un antecedente constitucional para la implementación de presupuestos multianuales, todavía no es posible aplicarlos en lo referente al sector rural, salvo para las obras de infraestructura, por ejemplo, caminos rurales, hospitales y obras hidráulicas.

Es importante recordar que la Constitución no prohíbe la multianualidad para proyectos que no sean de infraestructura, pero también observa la anualidad del presupuesto, por ello, el Presupuesto de Egresos se aprueba cada año.

En cuanto a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, esta ley todavía va más allá de lo estipulado por la Constitución al ampliar la posibilidad de la autorización y aplicación de presupuestos multianuales. En el artículo 32 señala que “en el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto [en los subsecuentes presupuestos], quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual”, lo cual es una característica importante. La legislación aún no contempla nada en materia de desarrollo rural y social, sin embargo, tampoco lo prohíbe.

El artículo 41 del mismo ordenamiento señala que en el contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación anual se debe incluir, entre otros aspectos, un capítulo que incorpore las previsiones de gasto correspondientes a los compromisos plurianuales (inciso *g*) y un capítulo que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en

infraestructura aprobadas de acuerdo con lo establecido por el artículo 74 constitucional, fracción IV, inciso ñ, es decir, ya contempla la posibilidad de aplicación de compromisos plurianuales de gasto que no se encuentren directamente vinculados con obras de infraestructura.

Por último, el artículo 50 establece los requisitos que deberán cumplir los ejecutores del gasto para la celebración de contratos plurianuales, incluyendo las facultades de los poderes Legislativo y Judicial para la celebración de contratos de la misma naturaleza.

Lo anterior abre la posibilidad de trasladar la multi-anualidad de los presupuestos a los programas rurales, a programas productivos y sociales que, por su naturaleza, estructura y objetivos, mejorarían sus resultados. Numerosos legisladores vinculados a las actividades agropecuarias ya lo han sugerido así desde la LVIII Legislatura; sin embargo, hasta la fecha, ningún proyecto ha sido aprobado en este sentido.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el artículo 73, ya considera la aplicación de "apoyos multianuales" para proyectos productivos agropecuarios; estipula que el apoyo a los productores será a través de proyectos productivos financiera y técnicamente viables, para establecer una política de fomento al desarrollo rural sustentable que permita a los productores tomar las decisiones de producción que mejor convengan a sus intereses.

Por otro lado, es importante señalar que el artículo 14 de la Ley establece que, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal deberá presentar el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población campesina su bienestar y su incorporación al desarrollo nacional.

Incluso el mismo ordenamiento establece en el artículo 74 que el Gobierno Federal deberá promover que los apoyos multianuales que se otorguen a los productores les permitan operar bajo las siguientes directrices:

1. La certidumbre de su temporalidad.

2. La precisión de la naturaleza del tipo de productor al que se le entregarán los recursos.
3. La oportunidad de la entrega de los apoyos.
4. La transparencia en la información, tanto de los apoyos como de los productores.
5. El compromiso de los beneficiarios para el uso de los recursos.
6. La evaluación de los apoyos.

Estos artículos, el 73 y el 74, sirvieron de base para el funcionamiento del Procampo y de la Ley de Capitalización del Procampo, porque son los únicos instrumentos en materia de desarrollo rural planteados como proyectos de largo plazo, sin que hasta la fecha sean aplicables bajo el esquema de programas multianuales.

Por último, en su artículo 75, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que los beneficiarios podrán destinar los recursos correspondientes, ya sea como fuente de pago o como garantía de proyectos. Esto quiere decir que a partir del Procampo, que es un programa de transferencia de subsidios, los productores pueden recurrir a la garantía de que van a tener acceso a esos recursos, para poder utilizarlos en créditos que les puedan ser aprobados, por eso es que existe la posibilidad de que se otorguen como garantía de proyectos.

Es importante destacar que en la Ley de Desarrollo Social, en el artículo 18, se establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son de carácter prioritario y de interés público, lo que permitiría fundamentar, en un momento dado, la implementación de presupuestos multianuales para el sector rural y el sector social que van de la mano.

El artículo 19 de la Ley contempla como áreas prioritarias y de interés público, la educación, la atención médica, la erradicación de la pobreza, la atención de zonas prioritarias, el logro de la seguridad alimentaria, el abasto social, la vivienda, las actividades productivas y las obras de infraestructura. Estas últimas ya están establecidas en el marco constitucional como estratégicas, y a su vez, ya cuentan con la aplicación de presupuestos multianuales por su naturaleza, pero las áreas anteriores aún no han sido incluidas y, sin embargo, también tienen carácter prioritario y estratégico.

Esto no implica que todos los programas contemplados en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable tengan que ser considerados para un proyecto de largo plazo, sino que simplemente habrá que hacer una revisión para establecer cuáles proyectos y programas específicos pudieran ser susceptibles de aplicación a largo plazo para la obtención de mejores resultados.

Por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el instrumento jurídico contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público de acuerdo con su naturaleza y cuantía que debe realizar el sector social y el sector paraestatal de control directo en el desempeño de las funciones en un ejercicio fiscal, es decir, es el instrumento que contempla los gastos para la consecución de los fines del Estado.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, en su artículo 3, referente al gasto neto total que se distribuye conforme a los anexos del Decreto de Presupuesto de Egresos, contiene lo siguiente: la fracción III integra un capítulo específico que incorpora los proyectos de inversión en infraestructura que cuentan con aprobación para realizar erogaciones plurianuales en el sentido del 74, fracción IV, ya mencionado. La inversión multianual se realiza por proyecto, no por programa, y puede ser de carácter carretero, hidráulico o turístico. Estos son los únicos proyectos contemplados en los anexos 3 y 4 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como un ejemplo de lo que no es un presupuesto multianual está el caso del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que no se aplica como presupuesto multianual, aunque sus beneficiarios tienen la garantía de que reciben los recursos año tras año, por ello es que fue posible implementar la Ley de Capitalización del Procampo, para poder tener acceso a pagos futuros.

Este programa es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la Sagarpa y que surgió en 1994, a partir de un decreto que desde ese año se ha

implementado. Se originó como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales y propietarios o poseedores de superficies elegibles, por los subsidios que reciben los productores extranjeros. Esto es, los productores mexicanos que tengan uso, usufructo o posesión de tierras y que estén produciendo reciben un apoyo para compensar las desventajas que tienen frente a los productores extranjeros. Fue establecido en un inicio con una vigencia de 15 años.

Sus objetivos eran la capitalización del campo; la conservación del suelo, agua, bosques y selvas, es decir, se daba prioridad a los proyectos que garantizaban o que pretendían alguno de estos fines; se apoyaba la conversión de superficies para que se produjera lo que más conviniera de acuerdo con cada tierra, es decir, se le daba la libertad a los beneficiarios de poder escoger qué productos eran más rentables para ellos; se trataba de frenar la degradación del medio ambiente y de regularizar también la tenencia de la tierra.

Se regula por su decreto de creación, de fecha 25 de julio de 1994, y también por la Ley de Capitalización del Procampo, publicada el 31 de diciembre de 2001. Esta ley buscó establecer un marco jurídico para el acceso anticipado y la utilización como garantía crediticia de los pagos futuros, que en México sería lo más cercano a los presupuestos multianuales; buscaba estimular la capitalización de los beneficiarios del programa, capitalizar las unidades de producción, desarrollar proyectos y acciones de modernización y proporcionar certidumbre sobre la recepción de los apoyos.

En teoría debía implementarse con base en proyectos productivos directamente relacionados con las cadenas productivas agropecuaria, pesquera o forestal; y contribuiría a la seguridad y soberanía alimentarias y al aprovechamiento del agua. La selección de los proyectos quedó a cargo de la Sagarpa y del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

La disposición señalaba que durante la vigencia de la Ley de Capitalización del Procampo, la Cámara de Diputados proveería en el PEF los recursos anuales para su implementación. Estipulaba el artículo 14 de

la Ley de Capitalización: “Mientras persistan condiciones desfavorables de competencia en el mercado internacional se continuará aportando a los productores apoyos”. Esto es una condición de temporalidad del apoyo del gobierno a los productores y a los campesinos. Es decir que, en cuanto ya no existan esas condiciones de competencia desleal, la Ley de Capitalización del Procampo deberá ser abrogada.

El artículo 18 establece en sus directrices, la certidumbre de la temporalidad del Procampo, la precisión por tipo de productor, la transparencia en la información de los recursos, y la posibilidad de evaluar la eficiencia del programa.

Retomando la multianualidad como propuesta, habría que preguntarse si ésta es conveniente en los presupuestos para el sector rural. La prioridad de toda administración es hacer eficiente y eficaz el gasto público y optimizar el aprovechamiento de los recursos públicos; por lo tanto, ya se ha dado un primer paso en materia de infraestructura con la reforma del artículo 74 de la Constitución y de otros ordenamientos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Entre las razones expuestas para implementar proyectos de infraestructura estaban que ésta era sinónimo de desarrollo social humano, y que la competitividad, el crecimiento económico y las oportunidades de bienestar de las naciones dependían en gran medida de la solidez y modernidad de la infraestructura. El sector rural no es ajeno a estas características.

Los legisladores ya han presentado diferentes propuestas en este sentido. Sin embargo, en 2008 el Senado de la República dictaminó en sentido negativo dos propuestas, una de la LVIII Legislatura y otra de la LX, para establecer la multianualidad de programas sociales y de desarrollo rural, señalando que ya estaban contemplados en la fracción IV de la Constitución, pero realmente no lo están, pues lo único que allí se menciona son los proyectos de infraestructura, lo cual impide que los demás proyectos puedan beneficiarse.

En materia de infraestructura también se buscó brindar mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas y reducir

con ello los costos de los proyectos en beneficio de las finanzas públicas. Señalaban que contemplar presupuestos multianuales con dichos fines contribuye a una adecuada planeación de los mismos, y mejora la asignación de los fondos públicos al generar mayor certidumbre entre los agentes y ocasionar una considerable reducción de costos.

La implementación de la multianualidad permitiría, por un lado, realizar una adecuada planeación de proyectos o programas y establecer una política integral de apoyo a las actividades rurales que asegure su cumplimiento. Por otro lado, se requiere eliminar los renglones de gasto superfluos, de programas que no están dando los resultados deseados; orientar mejor los escasos recursos públicos que cada vez son menores; propiciar una mejor relación del ejercicio y del desempeño de los programas para evitar evaluaciones anuales que realmente no han tenido el impacto que deben; así como seleccionar programas que por su importancia y carácter estratégico deban ser conservados.

No deben ser todos los programas del Programa Especial Concurrente, definitivamente, los que asciendan a carácter multianual, y el Congreso de la Unión, y en particular la Cámara de Diputados, debe recordar que constitucionalmente representa a la autoridad en materia presupuestaria y de supervisión del gasto público.

Esto generaría certidumbre a los productores, y a los economistas les permitiría medir el impacto macroeconómico de las medidas gubernamentales. En este marco, se tendría que considerar el apoyo al sector rural como una estrategia prioritaria y en función de la seguridad alimentaria. Sin embargo, desgraciadamente la planeación de gastos de inversión en materia social se encuentra limitada por la ausencia de disposiciones en la materia.

De haber interés en una planeación de mediano y largo plazos, sería necesario reformar nuevamente la fracción IV del artículo 74 de la Constitución y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación, que, aunque es anual, tendría que contemplar una visión general.

Existen dos experiencias internacionales, la de los Estados Unidos, en donde ya hay un proyecto para el sector agrícola, conocido como Farm Bill, que se considera un programa de largo plazo con una vigencia de seis años. Y, por otro lado, Canadá establece un programa presupuestal de cinco años para el desarrollo rural, denominado The Advancing Canadian Agriculture and Food Program. Entre sus objetivos se encuentran expandir la capacidad del sector

–capturado por tiendas de mercado–, contribuir al desarrollo de la agricultura e incorporar proyectos probados en las iniciativas del sector privado.

La decisión está en los legisladores y pudiera ser muy conveniente la implementación de presupuestos multianuales; sin embargo, toca a los economistas y evaluadores decidir o señalar cuáles serían los proyectos más adecuados.

---

**Dr. Antonio Yúnez Naude***Director del Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México***El agua en México: políticas para su uso no dispendioso en la agricultura irrigada**

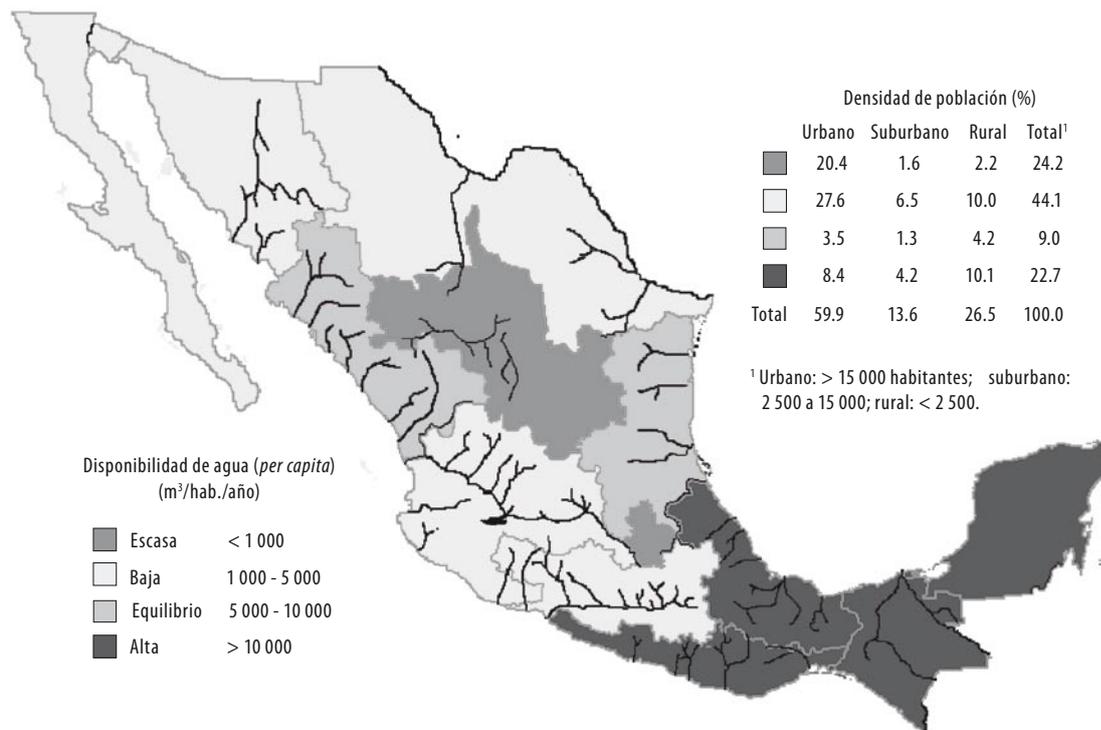
Este texto sintetiza los hallazgos presentados en el artículo escrito en coautoría con Luis Gabriel Rojas Castro, "Perspectivas de la agricultura ante reducciones en la disponibilidad de agua para riego: un enfoque de equilibrio general".<sup>1</sup> En este estudio empleamos un modelo de equilibrio general aplicado a México (en adelante, MEGAM) para calcular posibles impactos de cambios exógenos en aspectos relacionados con

el uso del agua en la agricultura irrigada de México. A partir de los resultados hacemos una serie de consideraciones en materia de políticas para lograr que el sector agrícola –el que más usa agua en el país– la explote de manera más eficiente.

Como todos sabemos, el agua en el planeta y en México es un recurso que está escaseando, cada vez más contaminado y que tiene una creciente demanda para los usos urbano-industriales frente a los agropecuarios. Lo anterior implica que la escasez de agua está siendo o será una limitante al desarrollo económico del país, por lo que urge tomar medidas para lograr su uso más eficiente.

Al igual que en otros aspectos, la disponibilidad de agua en México es muy heterogénea; es abundante

<sup>1</sup> En Yúnez *et al.* (coords.), *El agua en México*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 100, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 183-211.

**Figura 1. Disponibilidad regional del agua**

Fuente: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Reporte Interno, 1999.

Figura 2. Regiones agrícolas usadas en el estudio



Fuente: Yúnez y Rojas, *op. cit.*

en el sur y escasa en el norte (figura 1). A partir de lo anterior y de otras características agroecológicas del país, para el modelo aplicado dividimos en cinco sus regiones agrícolas (figura 2, en el modelo separamos a la región del Río Bravo, RRB, por las fricciones que ha habido entre México y los Estados Unidos en la distribución del agua en esta cuenca).

Una característica adicional de México es que la densidad de población y la actividad económica están inversamente relacionadas con la disponibilidad de agua; por ejemplo, 32 por ciento del escurrimiento está donde reside 77 por ciento de la población y donde se genera 86 por ciento del producto interno bruto (PIB), es decir, en el norte y centro del país. Además, y no obstante que su participación en el valor bruto de la producción nacional es menor a 5 por ciento, la agricultura consume 78 por ciento del agua explotada (82 por ciento de la superficial y 71 por ciento de la subterránea); por su parte, el uso doméstico del agua superficial representa 7 por ciento, y de la subterránea, 23 por ciento; y la industria usa 11 por

ciento del agua superficial y 6 por ciento de la subterránea.

Frente a los problemas expuestos, una de las preocupaciones que motivaron nuestro estudio es que a los productores agrícolas no les cuesta el agua que usan en sus actividades económicas. Para los que cuentan con irrigación, los únicos costos son los relacionados con las cuotas que pagan a la asociación de usuarios de agua a la que pertenecen y algunos gastos en el mantenimiento de las obras de infraestructura para el acceso al líquido.

### El modelo de simulación

Con los datos oficiales disponibles construimos una "matriz de contabilidad social" que fue la base de datos para el MEGAM (cuadro 1). Este modelo forma parte de lo que se conoce como modelos multisectoriales con los que se calculan efectos directos e indirectos de choques exógenos (los impactos indirectos se calculan a partir de las vinculaciones que hay entre

**Cuadro 1. Datos para el modelo Matriz de Contabilidad Social (MCS) agregada (2002, miles de millones de pesos)**

	Actividades	Mercancías	Trabajo	Capital	Tierra	Hogares	Empresas	Gobierno	Inversión	Resto del mundo	Total
Actividades		9 876.34				14.93					9 891.28
Mercancías	4 123.52					4 305.40		467.11	1 243.40	1 646.10	11 785.53
Trabajo	1 988.51										1 988.51
Capital	3 572.26										3 572.26
Tierra	87.41										87.41
Hogares			1 877.32		87.41		2 459.62	534.80		133.07	5 092.22
Empresas				3 412.80				116.90			3 529.70
Gobierno	119.44	147.95	111.18			369.27	281.08	267.40			1 296.33
Ahorro	0.14					402.62	789.00	-136.03		187.68	1 243.40
Resto del mundo		1 761.23		159.45				46.16			1 966.84
Total	9 891.28	11 785.53	1 988.51	3 572.26	87.41	5 092.22	3 529.70	1 296.33	1 243.40	1 966.84	

Fuente: Elaboración propia a partir de Yúnez y Rojas, *op. cit.*

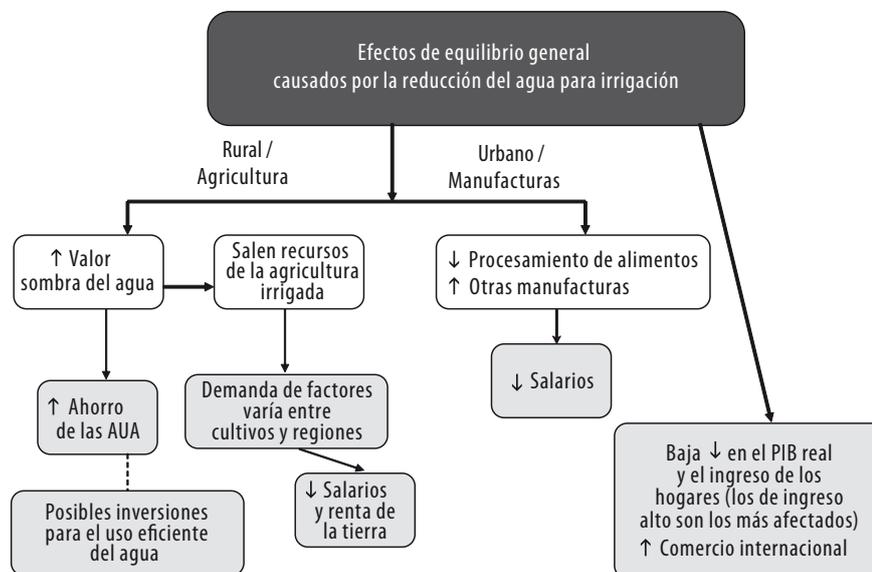
los componentes de la economía; actividades, factores de producción, hogares, etcétera).

### Análisis de impactos

Realizamos una serie de simulaciones para estimar los posibles efectos de cambios exógenos en el sector del agua para irrigación. Como prácticamente el agua usada para tal fin no se valoriza, me centraré en

presentar los efectos en el agro y la economía mexicana que tiene la reducción en la oferta de agua para irrigación. El esquema que sigue ilustra los efectos directos e indirectos de este choque exógeno a partir de los resultados del MEGAM.

El efecto directo de una reducción en la oferta de agua para irrigación se da en la agricultura (lado izquierdo del esquema) al aumentar su precio implícito



**Cuadro 2. Efectos en la producción de una reducción de 50% en la oferta de agua y aumento en la inversión de las AUA en la agricultura de riego (cambios en % respecto a la base)**

Todos los cultivos por región			Todas las regiones por cultivo		
<i>Tierra de temporal</i>					
Región	Reducción oferta agua	Inversión	Cultivo	Reducción oferta agua	Inversión
Norte	0.092	0.080	Maíz	0.082	0.073
Centro	0.037	0.033	Trigo	0.116	0.074
Suroeste	0.029	0.025	Frijol	0.027	0.025
Sureste	0.011	0.009	Otros granos	-0.010	-0.012
Región del Río Bravo	0.014	0.011	Frutas y vegetales	0.036	0.029
Subtotal	0.029	0.025	Otros cultivos	-0.016	-0.012
			Subtotal	0.029	0.025

<i>Tierra irrigada</i>					
Norte	-0.324	-0.283	Maíz	-0.243	-0.215
Centro	-0.114	-0.099	Trigo	-0.121	-0.081
Suroeste	-0.046	-0.039	Frijol	-0.189	-0.160
Sureste	-0.066	-0.056	Otros granos	-0.107	-0.059
RRB*	-0.731	-0.614	Frutas y vegetales	-0.080	-0.062
Subtotal	-0.179	-0.156	Otros cultivos	-0.335	-0.311
			Subtotal	-0.179	-0.156

<i>Totales</i>		
	Reducción oferta agua	Inversión
Agricultura	-0.0918	-0.0799
Ganadería		
Río Bravo	0.0032	0.0018
Resto de las regiones	-0.0044	-0.0035
Procesamiento de alimentos	-0.0083	-0.0070
Actividades no agrícolas	0.0022	0.0019
Economía	-0.0005	-0.0004

Fuente: Elaboración propia a partir de Yúnez y Rojas, *op. cit.*

o sombra en la producción de cultivos irrigados, lo cual afecta negativamente la oferta de este subsector, e indirectamente y de distinta manera la demanda de factores de producción (agua, tierra, trabajo y capital) por cultivo y región agrícola, incluyendo la de la agricultura de temporal. El efecto total de tales modificaciones es la reducción del salario agrícola y de renta de la tierra (es decir, del valor agregado de la tierra). Asimismo, al subir el valor del agua, aumentan los ingresos de las asociaciones de usuarios de agua (AUA), que podrían invertirse en mejorar la infraestructura de riego, lo cual disminuiría, como veremos después,

el efecto negativo de la reducción de la oferta de agua para irrigación. Esta última reducción también impacta negativamente la actividad procesadora de alimentos, pero aumenta la producción de otras manufacturas, reduce los salarios urbanos y el producto interno bruto (PIB) de México, aunque aumenta su comercio internacional (lado derecho del esquema).

En términos específicos, los resultados de la simulación sobre la caída del agua para irrigación en aspectos seleccionados de la economía mexicana están en la segunda y quinta columnas del cuadro 2. Con

base en el resultado de la simulación de que ante la caída de la oferta de agua aumenta el ingreso de las AUA (véase el último recuadro del esquema de la página 36), realizamos otro ejercicio, en el cual tal aumento es invertido por las AUA en mejoras en la infraestructura de riego para aumentar la eficiencia en el uso del agua (resultados en la tercera y sexta columnas del cuadro 2).

En síntesis, los resultados expuestos en la segunda y quinta columnas del cuadro 2 muestran que la caída en 50 por ciento en el suministro de agua para irrigación afecta muy poco a la economía mexicana en su conjunto (-0.0005 por ciento), aunque afecta negativamente la producción irrigada, sobre todo en la región norte del país (-0.3 por ciento) y en el Río Bravo (RBB, -0.7 por ciento), así como la de otros cultivos (hortalizas, etcétera, -0.3 por ciento). Por su parte, aumenta la producción agrícola bajo temporal al reorientarse la demanda de factores de producción a raíz de la disminución del agua para riego y conforme a la intensidad del uso de factores de producción en la agricultura. No obstante que el efecto total de equilibrio general de la caída en 50 por ciento del agua para riego no es excesiva (-0.09 por ciento), hay maneras de contrarrestarlo. Una de ellas es la inversión de las AUA para aumentar la eficiencia en el uso del agua, lo cual se ilustra en los resultados del MEGAM expuestos en la tercera y sexta columnas del cuadro 2.

Resultados relevantes no incluidos en el cuadro son los correspondientes a los efectos del declive en el suministro de agua para irrigación en el ingreso de los hogares rurales y urbanos según quintiles. Nuestras estimaciones muestran que son los hogares rurales de mayores ingresos –sobre todo los del norte del país– los más afectados negativamente.

## Conclusiones

Los hallazgos de nuestro estudio indican que, frente al grave problema de escasez de agua que enfrenta nuestro país y su uso dispendioso, y ante la creciente competencia entre la agricultura y el sector urbano por el líquido, no serían muy elevados los costos económicos que traería consigo la disminución del suministro de agua para irrigación. Sin embargo, ésta no es la mejor solución para enfrentar los problemas de sobreexplotación del recurso por parte de las actividades agrícolas. Una opción más eficaz y eficiente sería que el agua para este uso –y para otros– fuera valorada; es decir, tuviera un precio que reflejara su escasez, ya que la inexistencia de éste conduce al uso dispendioso del líquido.

Conviene mencionar que, por falta de datos, en nuestro estudio excluimos el agua del subsuelo, también carente de precio para su uso en la producción agrícola, entre otras, y cuya extracción dispendiosa es en parte causada por los subsidios a la tarifa eléctrica cobrada para su bombeo. Este es otro aspecto de las políticas públicas en México que urge atender, como lo muestran Ávila, Guevara y Muñoz en su artículo “Cómo evitar el agotamiento de los acuíferos...”, publicado en el libro citado al principio de la presente exposición.

Cualquier cambio en materia de políticas públicas para un uso eficiente del agua en la agricultura afectará intereses de actores beneficiados por las previas, sobre todo aquellos con fuerza política. Se requerirá entonces voluntad política para poner en práctica medidas que eviten la contaminación y el agotamiento de un recurso fundamental para el desarrollo y la vida humana.

**Mtra. Gabriela Rangel Faz**  
*Investigadora del CEDRSSA*

### **La política alimentaria y sus instrumentos en el sector rural**

El trabajo de caracterización de la política alimentaria y sus instrumentos se inició tratando de definir qué es una política alimentaria. Para ello se buscó la Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mandataron que se realizara en 2007. Dicha evaluación no estaba publicada, pero se obtuvo gracias al Infomex. Así se supo que había sido efectuada por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutricionales y por el Instituto Nacional de Salud Pública.

Este último definió las políticas de alimentación y nutrición como aquellas que tienen como principal objetivo "...garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable".

Enseguida, a partir de la revisión histórica que se hace de estas políticas, en las evaluaciones de los institutos de Nutrición y de Salud Pública, se encontraron múltiples programas. Una primera clasificación presentada por el doctor Simón Baquera, investigador de Salud Pública, señala la existencia de los siguientes tipos de programas:

- ▶▶ Asistenciales, como son los desayunos o los comedores populares
- ▶▶ De subsidio a la producción
- ▶▶ De regulación del mercado, como son los apoyos al abasto, precios de garantía, control de precios
- ▶▶ Los nutricionales hacia población infantil, mujeres, adultos mayores
- ▶▶ De mejora de hábitos en salud y nutrición, o
- ▶▶ De suplementación y fortificación vitamínica de nutrientes

En el transcurrir histórico de los programas alimentarios se encontró que los más importantes de las últimas

décadas relacionados con el tema de la alimentación fueron la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupo Marginados (Coplamar) de la década de los setenta, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980, el Programa Nacional de Alimentación junto con una Comisión Nacional Alimentaria de la época del presidente De la Madrid, posteriormente el Programa Nacional de Solidaridad a partir de 1989, y finalmente el Progreso de 1997, que hoy se conoce como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En lo que se refiere a los objetivos de los programas, el Sistema Alimentario Mexicano, por ejemplo, buscaba la autosuficiencia alimentaria, sobre todo en granos básicos, e impulsó la producción de los pequeños y medianos productores. Posteriormente, en la administración del presidente De la Madrid, con un problema de crisis, deuda, etcétera, se habla de la soberanía alimentaria, pero se busca solventar la necesidad de alimentos a partir de su importación.

Actualmente, como lo dice la definición presentada en un principio, la seguridad alimentaria es el propósito de la política alimentaria vigente, lo que implica el acceso a los alimentos, sin importar de dónde provengan, ni quién los produzca; es decir que se pretende que haya alimentos accesibles.

Respecto a la cobertura de los programas alimentarios, en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2006 se señala que Oportunidades era el programa más importante en el ámbito rural, enseguida estaban los desayunos escolares que, aunque no son parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), llegaban a 13.4 por ciento de los hogares rurales. Todavía aparecían en ese año las despensas, que a la fecha ya no existen.

En términos de focalización, Oportunidades, las despensas y las cocinas populares sí se ubicaban en el tercio de la población más pobre, mientras que el abasto social de leche de Liconsa, los suplementos vitamínicos y otros apoyos de organizaciones no gubernamentales

**Cuadro 1. Cobertura de los programas alimentarios, 2006**

Programa	Total	Hogares rurales %	Hogares urbanos %
Oportunidades	25	75	11
DIF (4 programas)	10.5	22.4	7.9
Abasto Social de Liconsa	7.8	3	9.5
Desayunos Escolares	7.1	13.4	5.3
Suplementación Vitamínica y Mineral	6.4	8	5.9
Distribución Despensas	3.7	8.3	2.4
ONG	0.4	0.4	0.4
Cocinas Populares	0.3	0.4	0.2
Apoyo Alimentario (PAL)		0.6	

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.

**Cuadro 2. Presupuesto de los programas alimentarios en México, 1997-2007**

Programa	1997-2007 (\$)	%
Oportunidades Alimentación	59 941'983 811.38	49.34
DIF	31 086'576 102.53	26.02
Abasto Social de Leche	18 076'294 997.51	15.13
Abasto Rural	9 641'831 418.95	8.07
Apoyo Alimentario	1 261'780 255.11	1.06
Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	457'127 048.45	0.38
Total	119 465'593 633.93	100

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada en 2009 por Oportunidades, Diconsa, Sagarpa y Diconsa mediante Infomex; en el caso del DIF, con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

(ONG) se encontraban más en el tercio más rico de la población (cuadro 1).

Respecto al presupuesto de los programas alimentarios, en el nivel nacional, el resultado es que de 1997 a 2007, el programa Oportunidades contó con prácticamente 50 por ciento del presupuesto dirigido a la alimentación, incluyendo únicamente la asignación presupuestal para estos fines por parte del programa pues, como es sabido, Oportunidades también otorga becas educativas y un monto para la salud. La asignación presupuestal es consecuente con los datos de cobertura antes descritos. El segundo lugar en términos presupuestales lo ocupa el DIF, y el tercer sitio, el Abasto Social de Leche.

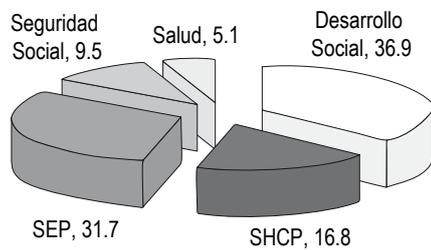
En cuanto a la política social dirigida al sector rural, ésta incluye las acciones de las secretarías de Desarrollo

Social (Sedesol), Educación Pública (SEP) y de Salud (Ssa), así como de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuyo presupuesto abarca alrededor de 45 por ciento del PEC. Pero Oportunidades, con sus tres vertientes –Sedesol, Salud y Educación–, abarca 65 por ciento del presupuesto social destinado al campo. La hipótesis era que Oportunidades constituía la política social y era la política alimentaria; efectivamente, en términos presupuestales se va comprobando que Oportunidades significa prácticamente todo (gráfica 1).

En lo referente al presupuesto del PEC a lo largo de los años, en la gráfica 2 se aprecia cómo ha ido aumentando el recurso hacia el campo, y en las líneas inferiores se ubica la relación con el presupuesto de los programas alimentarios. Las líneas del presupuesto total

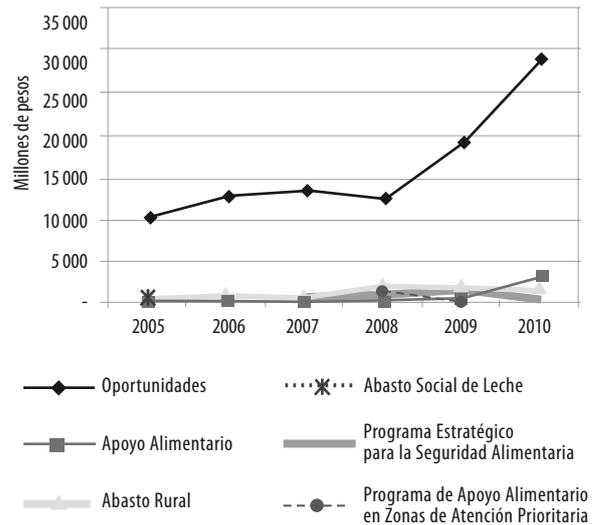
de Oportunidades y del conjunto de los programas alimentarios del PEC son casi idénticas, pero en los programas alimentarios se incluyen los recursos del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), del Programa de Abasto Rural, en 2007 todavía estaba el Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa en el PEC y también se añade el recurso del Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA).

**Gráfica 1. Recursos por ramo dentro de la política social del PEC (%)**



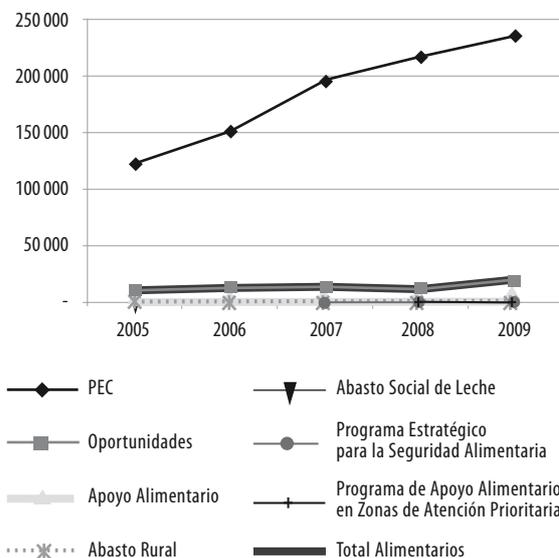
Fuente: Elaboración propia con información del CEDRSSA-Sispppec 2009.

**Gráfica 3. Presupuesto de los programas alimentarios del PEC, 2005-2010**



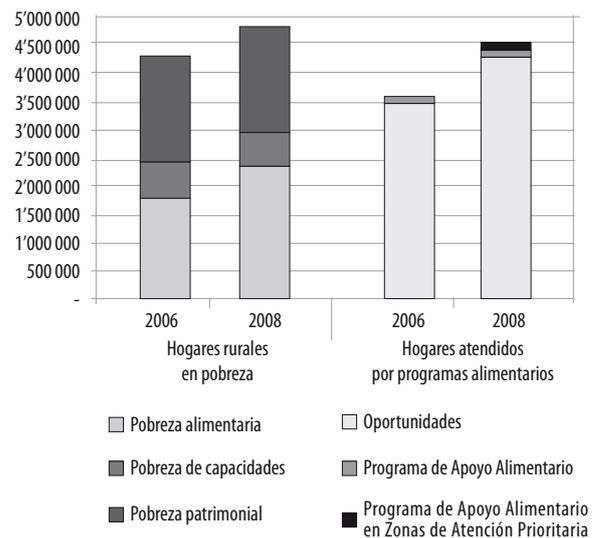
Fuente: Elaboración propia con información del CEDRSSA-Sispppec 2009.

**Gráfica 2. Relación de presupuesto de los programas alimentarios y el PEC, 2005-2009 (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con información del CEDRSSA-Sispppec 2009.

**Gráfica 4. Hogares rurales en pobreza y atendidos por programas alimentarios del PEC, 2006-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, "Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008", 18 de julio de 2009, comunicado de prensa; y 4° Informe Trimestral de Sedesol, 2008.

También encontramos el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP) que, al igual que el PAL, empezó a funcionar en localidades adonde no podía llegar Oportunidades porque no había acceso a la educación ni a la salud. El PAL inició entregando despensas o combinando las despensas con la entrega de dinero en efectivo, y el PAAZAP siguió esa línea de trabajo hacia las localidades más dispersas del país; extrañamente, en 2009 el PAAZAP entró en zonas urbanas y se unió con el PAL. En 2010 como PAL son operados por Oportunidades y únicamente van a entregar dinero en efectivo, es decir que el componente alimentario de estos programas se pierde con la distribución de recursos monetarios.

Al relacionar la cobertura de los programas alimentarios del PEC y la pobreza, puede apreciarse cómo la pobreza, tanto la alimentaria, como la de capacidades y la patrimonial, crecieron de 2006 a 2008, y de la misma manera han ido creciendo los beneficiarios de

los programas alimentarios. Es decir que no se está resolviendo el problema de la alimentación.

En conclusión, hay que cuestionar la sostenibilidad de los programas que entregan dinero en efectivo como un apoyo alimentario, por no estar resolviendo el problema por el cual fueron creados. Así mismo, resalta la necesidad de un programa que vincule los aspectos alimentarios con el apoyo al ingreso, la producción y la nutrición.

Como ejemplo, la Farm Bill<sup>1</sup> tiene un apartado de nutrición donde no se contempla la entrega en efectivo, lo que incluye son los cupones alimentarios, la distribución de alimentos, la compra de frutas y hortalizas para desayunos y comidas escolares, las parcelas demostrativas en escuelas, alimentos de producción local para adultos mayores, entre otros. Son aspectos que llevan a reflexionar sobre las causas por las que acciones de este tipo no se llevan a cabo en México.

---

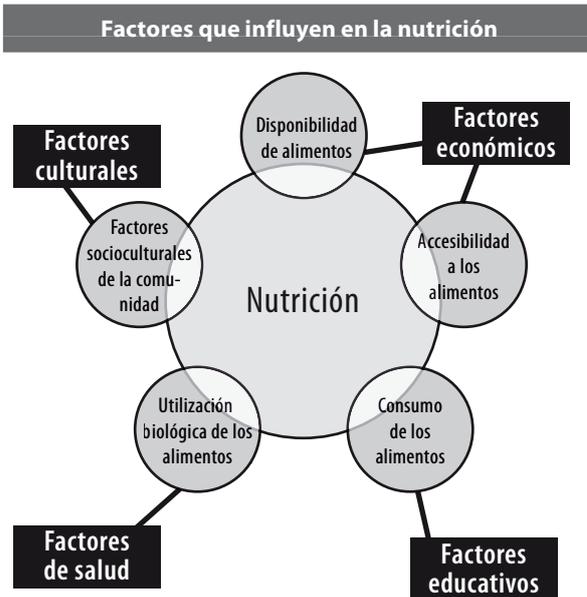
<sup>1</sup> La Farm Bill es la ley agrícola de los Estados Unidos y funge como el principal instrumento de política agrícola y alimentaria del gobierno federal. Tiene una duración de cinco años, es aprobada por el Congreso de ese país, y se ocupa de todos los asuntos que son competencia del Departamento de Agricultura.

**Dr. Jesús J. Flores Sánchez***Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán"***Seguimiento nutricional de los menores de cinco años**

Los primeros cinco años de vida en cada niño son los que marcan al adulto y es el tiempo de que se dispone para trabajar con ellos y desarrollar mejores adultos, sobre todo en las zonas rurales. De no ser así, se puede afectar la nutrición y el desarrollo neurológico de los menores. El objetivo es llegar a un desarrollo adecuado.

**Nutrición**

Hay cinco factores que influyen en la nutrición: los primeros dos son económicos, la disponibilidad y el acceso a los alimentos; les siguen el consumo de alimentos, vinculado con un factor educativo; la utilización biológica de los alimentos y el aprovechamiento que se tiene de éstos, como factores de salud; y el último, que casi nadie retoma y que es bastante importante, es el factor cultural: lo que piensa la gente del alimento, su disponibilidad, las técnicas culinarias, la forma de ofrecerlo a los niños.



Fuente: Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán".

En la parte norte de Honduras viven los garífunas, personas de raza negra que escaparon de las islas del Caribe y llegaron a la zona más pobre de Honduras. Todos son enormes, altísimos. Una posible explicación pudiera ser la técnica de alimentación de los niños pequeños: las mamás mastican yuca con pescado y se la dan masticada a los niños, en papilla. Así, desde muy pequeño el niño tiene una disponibilidad de carbohidratos y proteínas que no lo hace parecer de una zona pobre. Si no se visualiza la integralidad en las necesidades de la nutrición, no puede entenderse la problemática.

En términos nutricionales, ¿cómo está México? Se encuentra entre los países con desnutrición de entre 5 y 19 por ciento, con un ligero decremento de 1990 a 2000; en tanto que países latinoamericanos como Uruguay, Ecuador, Chile, Costa Rica, Cuba y Argentina se ubican por encima de México.

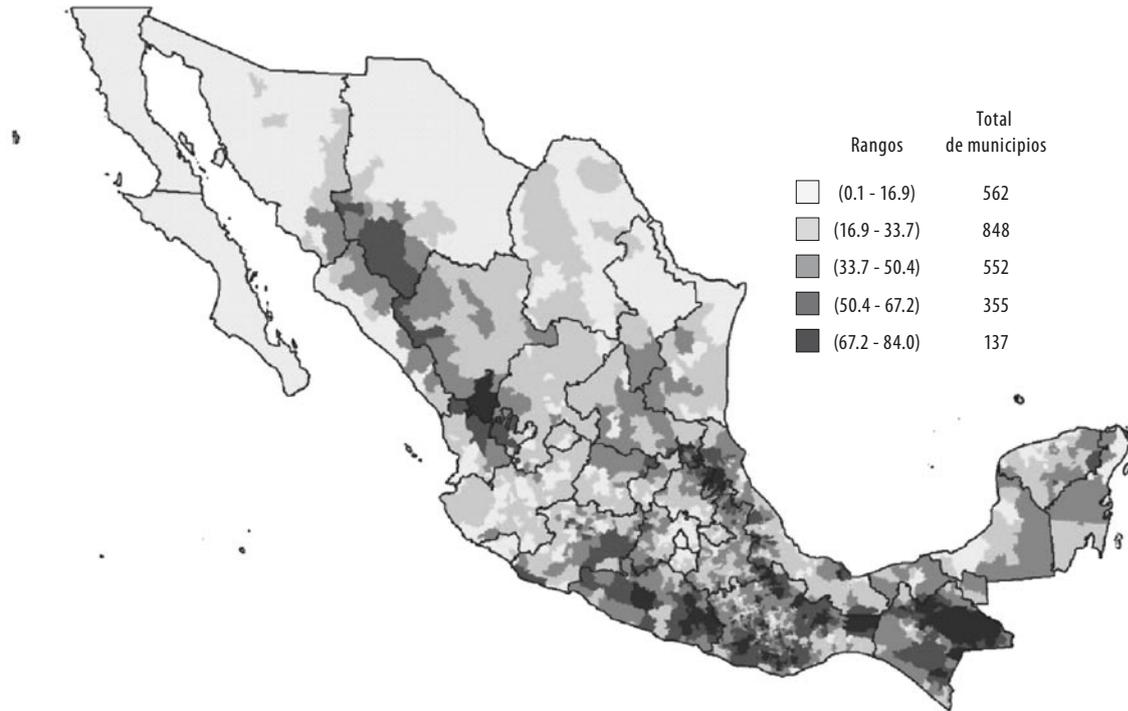
Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se ubica en el último lugar de quince en lo que se refiere a la pobreza infantil,<sup>1</sup> al igual que en educación. En cuanto al gasto social y la pobreza, hay mayor pobreza y menor gasto social para atenderla.

De acuerdo con la Unicef, nuestro país se ubica en el lugar 99 de 200 países por su tasa de mortalidad de menores de cinco años. De nada sirve tener dinero si no se gasta como se debe, y de acuerdo con estos datos, esto es lo que está sucediendo.

Abordemos ahora el costo del hambre. La FAO publicó en 2004 su informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en México, y en resumen sostiene que la desnutrición en los menores de cinco años de un país afecta un punto porcentual del producto

<sup>1</sup> La tasa de pobreza infantil se refiere al porcentaje de niños y niñas que viven en familias cuyos ingresos son inferiores en menos de 50% a la mediana del ingreso disponible ajustado para todas las personas.

Mapa 1. Pobreza alimentaria en el nivel local



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005.

interno bruto de ese país. Si México tiene 10 por ciento de desnutrición, equivaldría a una pérdida de 10 puntos porcentuales de su PIB.

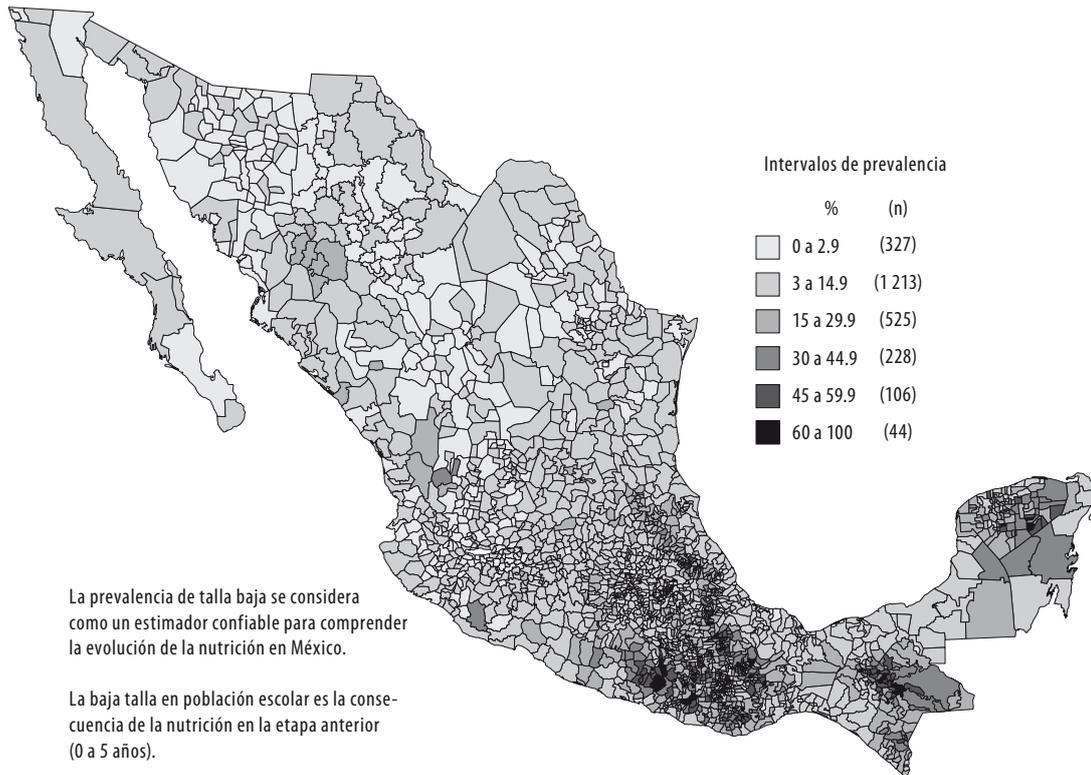
El problema es que quienes sobreviven, gastan dos puntos porcentuales para mantener a los que dejan la escuela, a los que se enferman, a quienes mueren por infartos, a los que son improductivos. Esta serie de factores cuestan 20 por ciento, y sumados al 10 por ciento que ya se perdió en la producción, se estaría hablando de 30 por ciento de su PIB. Es decir que la desnutrición significa también una afectación económica.

La FAO recomienda una disponibilidad de 2 600 calorías *per capita*. A partir de ésta, el problema de desnutrición estaría resuelto en cualquier parte. México alcanzó este nivel desde 1970, por lo que a partir de entonces la desnutrición infantil debió erradicarse. Hoy en día, el país se ubica casi 500 calorías por encima de la recomendación y aun así permanece la desnutrición.

En relación con lo que sucede en Chile y Costa Rica, que estaban peor que México en 1961, ambos países resolvieron el problema en 1980. Chile lo hizo en sus peores condiciones, en una dictadura; Costa Rica, en situación de pobreza; y lo resolvieron porque llevaron a cabo un programa estructural, transversal, que afecta a todos. Si ellos ven a un desnutrido, lo tienen que denunciar porque hay que atenderlo. En México, ante situación similar, no pasa nada.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la pobreza alimentaria está distribuida en todo el país. Los puntos más oscuros en el mapa 1 representan la mayor pobreza y están básicamente en zonas indígenas: corresponden a la Huasteca; a las zonas indígenas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero; a los tarahumaras de Chihuahua, los coras de Nayarit, los huicholes de Jalisco. Pareciera que en México el ser indígena significa ser desnutrido.

**Mapa 2. Municipios de la república mexicana según tres intervalos de prevalencia de talla baja en escolares de primer grado de primaria**



Fuente: 4° Censo Nacional de Talla. Resultados 2004 y análisis comparativo 1994-2004. Análisis Estadístico, Antropométrico y Geoestadístico en el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", Dr. Abelardo Ávila Curiel, Dr. Adolfo Chávez Villasana.

En cuanto al rezago social, otro indicador del Coneval, la tendencia es la misma: en las zonas indígenas es donde se presenta este problema.

A pesar de ello, los datos indican que en México se ha superado el problema de la desnutrición, pero básicamente es por los promedios nacionales, que incluyen a las zonas urbanas. Siempre el promedio de un rico y un pobre va a significar dos ricos. Sin embargo, cuando se desagrega la información la situación cambia. Entre Bill Gates y yo somos dos millonarios, pero al separar y ver quién tiene todo, se entiende quién es el pobre. Lo mismo pasa cuando en México se promedian todos los avances.

En un estudio del Instituto de Nutrición, a partir de cinco evaluaciones del censo nacional, se hizo una

regresión para el caso de los menores de cinco años, y se encontró que el problema divide al país en tres regiones con los mayores problemas de desnutrición: el sur, sur-sureste y centro, y parte del centro.

En el centro hay una menor prevalencia, mientras que en el norte prácticamente no existe la desnutrición. Cuando en el Instituto se desagregó, no por estado, sino por zonas, el resultado coincidió con el del Coneval, con Conapo; y en las zonas marginadas, donde están los puntos más oscuros del mapa 2, hay mayores problemas.

En la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2006, se comparó la prevalencia de talla de los años 1988, 1999 y 2006, y se obtuvo una tendencia a la mejora, pero se aplica, en gran medida, en las zonas urbanas.

El sobrepeso y la obesidad también están incrementándose, esto es porque los alimentos denominados *chatarra* cada vez son más baratos, dicen que tienen vitaminas... Antes estaba prohibido adicionar micronutrientes a los alimentos y golosinas para no fomentar conductas negativas de consumo, pero hoy son "el pan nuestro de cada día".

Si se revisa el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, se comprueba que todo lo que está prohibido lo hacen los comerciantes. Por ejemplo, el Reglamento dice que no se pueden promover productos estrella, y ellos los promueven.

Entonces, si bien hay una cierta mejora, ésta se mezcla con los problemas de sobrepeso y obesidad en México. Lo mismo sucede con la anemia, que en realidad significa dos problemas, uno de salud y otro de nutrición. ¿Qué afecta directamente? La función cognitiva del niño, porque la tercera parte del oxígeno en su cuerpo es para el cerebro, que está en constante desarrollo.

Para poder atender a un niño se necesita conocer cómo es él. Las necesidades del niño son cuatro básicamente: alimentarias, de salud, de estimulación del cerebro y las psicoafectivas. A los niños hay que abrazarlos, no nada más cuando lo pidan, y hay que quererlos.

El primer año de vida, desde la lactancia materna hasta el periodo de ablactación, es decir, cuando se empiezan a consumir alimentos, es cuando la alimentación resulta más importante.

En cuanto a la salud, se requiere la atención perinatal suficiente y la inmunización completa. Las muertes de niños de entre uno y dos años constituyen la mitad de todas las muertes de los menores de cinco años, lo cual tiene que ver con cuestiones de salud y alimentación que no se dieron oportunamente.

Respecto a la estimulación, es necesario el amamantamiento en la primera hora de nacido, el arrullo y canto al bebé, la motivación oportuna por ambos padres. En el Instituto de Nutrición se evalúa el neurodesarrollo y se motiva a las mamás para que practiquen la estimulación temprana y oportuna. Se les

informa con qué se estimula el cerebro de los niños. Gracias a este trabajo, hoy hay resultados que indican que un niño desnutrido bien estimulado tiene un desarrollo neurológico incluso mejor que un niño bien nutrido pero no estimulado. La estimulación es un complemento de la alimentación que no cuesta y que se puede inducir muy fácilmente.

El problema de todo niño menor de cinco años es que tiene necesidades nutricionales mucho más elevadas que en cualquier otra época de la vida, pues triplica su peso en el primer año de vida y duplica su tamaño en los primeros dos años; además, su cerebro se desarrolla en los primeros tres años de vida. Se nace con las neuronas de toda la vida pero vienen *empacadas*, por lo que necesitan irse conectando para ser funcionales y tener lo que se llama *inteligencia*. Existen muchos caminos para llegar a una respuesta. Eso es la inteligencia. Además el niño tiene otro problema, depende de sus papás y de sus familiares, él no puede hacer nada por sí mismo; también le afectan los factores sociales y económicos de su familia y su comunidad.

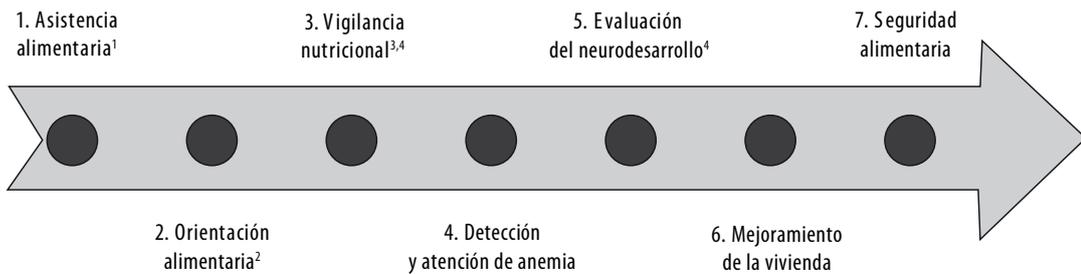
### Atención integral de la nutrición

¿Qué es lo que hay que hacer? En el Instituto de Nutrición se han propuesto acciones integrales para la atención de la salud y nutrición.<sup>2</sup>

1. *Asistencia alimentaria*, que desgraciadamente se ha dejado de otorgar para repartir dinero que se supone debe utilizarse para comprar alimentos, pero el problema es que con ese dinero se adquieren sopas "Maruchan". Entonces, primero hay que dar asistencia alimentaria, esto es, que todos tengan acceso a los alimentos.
2. *Orientación alimentaria*, o sea, inducir en las familias hábitos adecuados de alimentación que se han perdido por la propaganda, la publicidad, la disponibilidad, por el estatus social que conlleva el consumo de algunos alimentos.

<sup>2</sup> Propuesta de Atención Integral a la Nutrición Infantil, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", 2005.

## Acciones para la atención integral de la nutrición



## MARCO JURÍDICO

<sup>1</sup> NOM-169-SSA1-1998 Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.

<sup>2</sup> NOM-043-SSA2-2005 Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación.

<sup>3</sup> Artículo 115 de la Ley General de Salud, sobre la vigilancia nutricional.

<sup>4</sup> NOM-031-SSA2-1999 Para la atención a la salud del niño.

Fuente: Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán".

3. *Vigilancia nutricional*, que es importante; sin embargo, en verdad no se están haciendo las mediciones y, por lo tanto, no se sabe si las acciones tienen éxito o fracasan. Si se continúa así, se estará favoreciendo o premiando el fracaso y minimizando el éxito.
4. *Detección y atención de la anemia*, que es primordial porque el cerebro necesita tener suficiente oxígeno disponible, lo cual no sucede si no se tiene anemia. Ésta ha sido una enfermedad silenciosa, que incluso ha llegado al norte del país, donde no están desnutridos, pero sí están anémicos.
5. *Evaluación del neurodesarrollo*, que supone proporcionar a las mamás los elementos para la educación. La madre es la mejor maestra de los niños, ya que está de tiempo completo con ellos y además adora a sus hijos.
6. *Mejoramiento de la vivienda* y disponibilidad de algunos servicios en ésta. Mejorar las paredes y tener un piso firme que no sea de tierra resuelve 25 por ciento de los problemas. Todas las cuestiones bacteriológicas que dañan a los niños y son altamente patógenas, están 50 centímetros hacia abajo de la casa, es decir, los primeros 50 centímetros del piso están altamente contaminados, y allí es donde

empiezan a gatear los niños quedando totalmente expuestos.

7. *Seguridad alimentaria*, consistente en el impulso de formas a través de las cuales la gente pueda obtener ella misma, sus recursos de alimentación; un ejemplo serían los huertos, pero no operados con base en modelos externos a la comunidad, sino dentro de las mismas comunidades; hay que conocer a la comunidad y desarrollarlos.

Hay otras acciones que se pueden realizar, como dar elementos a las comunidades para que no regresen a la desnutrición. Esto se logra con el poder de la medición; si no se miden resultados, no se puede diferenciar el éxito del fracaso.

Un problema es que todos los programas efectúan su balance en función de sus actividades de implementación, insumos, actividades, productos, y nunca con base en resultados. Oportunidades dice que tiene un gran impacto por un estudio científico de 1999 con 77 niños que crecieron un centímetro más que los otros niños, pero que debieron haber crecido tres centímetros, y en lugar de los tres ganaron uno. ¿Es eso suficiente para hacer un programa tan costoso?

## Conclusiones

¿Por qué prevalece la desnutrición en México? La desnutrición seguirá siendo un problema de salud pública en tanto persista la pobreza en diversos grados, la dispersión de la población del medio rural, la escasa infraestructura sanitaria, el difícil acceso a los servicios de salud y educación, la migración económica que genera inestabilidad familiar y exclusión social. Todo esto, aunado a la baja disponibilidad y

accesibilidad de los alimentos y la escasa o nula información sobre técnicas alimentarias y educación nutricional.

A las circunstancias anteriores se añade que la atención al problema nutricional ha sido coyuntural y no estructural, por lo que no se ha diseñado un plan para enfrentarlo como política pública, concomitante a una política redistributiva que no ha sido eficaz, y ha generado un desarrollo desigual del país.

---

**Dr. José Luis Jaramillo Villanueva***Investigador del Colegio de Posgraduados Campus Puebla***M.C. Patricia C. Aguilar Méndez***Investigadora del CEDRSSA***Las políticas compensatorias:  
el caso de los apoyos a la comercialización\***

A casi veinte años de la adopción en México de una política compensatoria puesta en marcha en 1991 para atenuar durante un periodo de transición los efectos de un proceso de liberalización comercial del sector agropecuario iniciado en 1982 y que en lo fundamental ya ha concluido, no existe una estrategia para detenerla o, en su caso, transformarla. Por el contrario, las medidas con las cuales fue instrumentada son consideradas ya como parte esencial de las negociaciones comerciales para la adquisición de las cosechas nacionales elegibles, paradójicamente, en un contexto en el que los precios internacionales se encuentran en niveles históricamente altos.

El costo fiscal de la política compensatoria de apoyo a la comercialización, pero sobre todo sus efectos sobre la actividad económica y la distribución del ingreso, hacen indispensable analizarla a profundidad. Lo que a continuación presentamos son los avances de una investigación que tiene los siguientes objetivos:

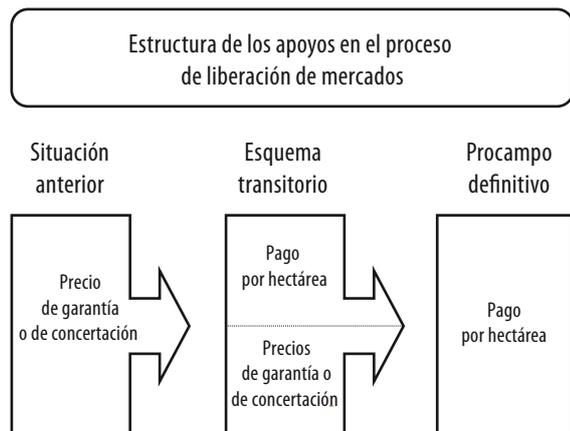
1. Analizar la evolución de los apoyos a la comercialización aplicados en México para compensar el ingreso de los productores agrícolas por los efectos derivados de la apertura comercial y de la eliminación de precios de garantía de productos básicos.
2. Verificar si con las medidas dirigidas a reducir la distorsión de mercados generada por la aplicación de precios de garantía, *a)* los precios nacionales se alinearon a los precios internacionales, y *b)* si esta alineación se ha dado sin la intervención pública y, de ser el caso, qué medidas se han tomado y cuánto han costado.

3. Determinar qué cambios, atribuibles a la aplicación de los programas de apoyo a la comercialización, se dieron en la correlación de fuerzas del mercado luego del periodo de transición, particularmente en lo que se refiere al poder de negociación de los productores para comercializar sus cosechas en condiciones de libre mercado y a los efectos sobre los precios de los alimentos básicos derivados de los productos incorporados al programa de apoyos a la comercialización.
4. Proponer alternativas para mejorar la eficacia de la política de apoyos compensatorios y ofrecer más certidumbre a los agentes que, de manera activa o pasiva, participan en el proceso de producción-consumo de los productos agrícolas básicos.

**Antecedentes**

El Programa de Atención a Problemas Estructurales tuvo sus orígenes en 1991, con el propósito de compensar de manera transitoria a los productores por la caída en sus ingresos por las ventas de sus productos agrícolas, cuyos precios de garantía se habían eliminado en 1989 y cuyas importaciones procedentes del principal abastecedor –Estados Unidos– serían liberadas en 2008, de acuerdo con el calendario establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aun cuando no quedó nada por escrito –en cada publicación de lineamientos de operación se establecía que eran apoyos “por única vez”–, se contemplaba que la vigencia de este programa coincidiría con la del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) (hasta 2008). Los apoyos vía precios disminuirían gradualmente hasta ser sustituidos con apoyos por hectárea, una vez que entrara en vigor un Procampo “definitivo”, destinado a sustituir progresivamente los apoyos por tonelada por concepto de precios de garantía o de deficiencias en precio, como se ilustra en el siguiente diagrama.

\* Los autores agradecen a Ricardo Mendoza Palomino su apoyo en los cálculos econométricos realizados para este trabajo.



La eliminación de los precios de garantía en 1989 (excepto de maíz y frijol, que se mantuvieron hasta 1995) había puesto al descubierto una serie de problemas estructurales en la comercialización de las cosechas nacionales:

- ▶ Carenza de información oportuna para la toma de decisiones y desconocimiento de la forma de calcular los precios de mercado.
- ▶ Inexistencia de mercados regionales.
- ▶ Falta de conocimiento de los productores u otros agentes privados sobre los procesos comerciales.
- ▶ Insuficiente o inexistente generalización del uso de normas de calidad en las prácticas comerciales.
- ▶ Carenza de organización de productores para la comercialización de sus productos y aun de empresas comercializadoras dispuestas a asumir mayores riesgos que los que conllevaba la venta en un mercado cerrado y con un comprador de última instancia (Conasupo).
- ▶ Dificultad para compatibilizar los objetivos de liberalización comercial de productos agropecuarios con controles de precios al consumidor.
- ▶ Existencia de una estructura de precios agrícolas, sesgada a favor del maíz, que no se correspondía con la estructura del mercado internacional.
- ▶ Baja competitividad de la mayor parte de los cultivos nacionales.
- ▶ Ausencia de mecanismos para manejar la ciclicidad de la oferta de productos agropecuarios frente a un patrón de demanda doméstica estable en el tiempo.

- ▶ Desconocimiento de mecanismos de administración de riesgos para contrarrestar los efectos de la inestabilidad de los precios internacionales.
- ▶ Además de una serie de deficiencias de carácter macroeconómico, que ponían en desventaja a la oferta nacional de productos agropecuarios con respecto a la oferta importada, debido a:
  - ▶ La insuficiencia de recursos para financiar los procesos de producción y comercialización de las cosechas a tasas de interés competitivas internacionalmente;
  - ▶ La existencia de un tipo de cambio sobrevaluado (que abarata importaciones);
  - ▶ Una deficiente, insuficiente y cara infraestructura de acopio, almacenamiento, empaque, conservación, distribución y transporte, particularmente de vías y carros de ferrocarril;
  - ▶ La fuerte competencia, en muchas ocasiones desleal (particularmente por los subsidios de los socios comerciales), de los productos y subproductos agrícolas de importación; y
  - ▶ Los vacíos legales, incluso internacionales, para enfrentar dichas prácticas.

En 1991, el Gobierno Federal creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar), como respuesta a la exigencia del sector campesino de contar con una "gran comercializadora a su servicio" que, no obstante, a diferencia de Conasupo, nació sin facultades para comprar o vender cosechas. Sus apoyos consistirían principalmente en "compensaciones" *en tanto se corregían y atendían los problemas estructurales* referidos, en buena medida a través de instrumentos y acciones a cargo de la Secretaría (principalmente para incentivar la productividad) y de otras dependencias públicas (como la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), además de las transferencias y los servicios ofrecidos por la propia Aserca que, entre otros fines, debería sentar las bases para crear una "cultura de mercado" entre los distintos agentes económicos; fomentar la organización económica de los productores; y dar certidumbre a los productores, compradores y al sector financiero, entre otras.

Adicionalmente, Aserca trabajaría con otras dependencias para crear un entorno más favorable a la econo-

mía de mercado a partir de la alineación de los precios nacionales a los internacionales; la reducción de distorsiones creadas por la intervención pública (retiro de controles a precios internos y de protecciones a las importaciones); la ampliación de la oferta de financiamiento a la comercialización y la aceptación de las cosechas como garantía de pago; la superación de problemas macroeconómicos como la sobrevaluación y fuerte volatilidad del tipo de cambio; y el aumento de la oferta de servicios de almacenamiento y de transporte para la cosechas nacionales. En suma, se buscaría fortalecer la capacidad de negociación de los productores, sin afectar la posición competitiva de los compradores de cosechas, también expuestos a la competencia internacional.

Los apoyos desvinculados de los precios fueron puestos en marcha, a través del Procampo, unos años más tarde –en 1994– para contribuir al proceso de alineación de precios iniciado con la eliminación de los precios de garantía y ayudar a los productores a adecuarse a las nuevas circunstancias del mercado y aun a los productores de subsistencia.

Pese a lo programado, tanto Procampo como los apoyos a la comercialización permanecen vigentes: Procampo, con un presupuesto que en 2008 fue 45 por ciento inferior en términos reales al ejercido en 1994; y los apoyos a la comercialización, con un costo

10.5 por ciento menor en términos reales en 2008 con relación al que tuvieron en 1994. En este último caso, sin embargo, con un escenario de altos precios internacionales y con un peso devaluado, que habría hecho innecesaria su operación, toda vez que los precios objetivo que el Gobierno Federal había ofrecido asegurar fueron ampliamente rebasados por el mercado (cuadro 1).

Diversos autores coinciden en que estos programas son muy costosos, ineficientes, regresivos e inequitativos, además de que no han logrado evitar el impacto negativo de las importaciones, particularmente las de maíz. Sin embargo, existen muy pocos estudios rigurosos sobre el desempeño y los efectos de estos programas sobre la producción, los precios y el consumo.

A partir del inicio formal de la liberalización comercial de la economía mexicana, en 1986, con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en 1994, con la puesta en marcha del TLCAN, se inició un debate sobre los efectos de las importaciones de maíz en los precios y la producción de este cereal en México. Ha sido frecuentemente sostenido que las importaciones han afectado negativamente la producción de maíz, inhibiendo la expansión de la producción de maíz blanco, pero principalmente la de maíz amarillo.

**Cuadro 1. Evolución de variables seleccionadas de Procampo y Apoyos a la Comercialización**

Concepto	Observado 1994	\$ de 2008	Observado 2008	Var. %
Costo Procampo 1994 (mill.\$)	4 847.70	25 519.68	14 128.40	191.45
Costo Comercialización (mill.\$)	1 940.83	10 217.09	9 143.40	371.11
Precio oficial maíz (\$/ton)	650.00	3 421.79	1 650.00	153.85
Precio oficial trigo (\$/ton)	600.00	3 158.57	1 800.00	200.00
Precio maíz CBOT (dol/ton)	97.19		208.00	114.01
Precio trigo KBOT (dol/ton)	133.61		298.93	123.73
Precio maíz CBOT (\$/ton)	328.50		2 319.20	605.99
Precio trigo KBOT (\$/ton)	1 110.34		3 333.07	200.19
Tipo de cambio promedio	3.38		11.15	229.88

Nota: Los precios internacionales referidos en este cuadro no constituyen los precios de mercado para el productor nacional, dado que son precios de bolsa, sin considerar bases internacionales ni gastos de internación. Sin embargo, son una referencia suficiente para ilustrar los precios al productor nacional.

Fuente: Elaboración propia con información de Aserca, DTN Market y Banxico.

Sobre este punto, Fanjul y Fraser (2003) han argumentado que los precios al productor de este grano han caído debido a las crecientes importaciones y situaciones de *dumping*. En este mismo sentido han opinado diferentes académicos nacionales como Calva (1997) y Vega y Moreno (2004). De acuerdo con Yúnez-Naude (1998), otro de los efectos importantes de la caída de los precios del maíz y de otros granos ha sido la emigración del campo a la ciudad y hacia los Estados Unidos.

En un trabajo reciente, Sumner y Balagtas (2007) encontraron que la remoción del Programa Ingreso Objetivo en México causaría desplazamientos significativos de superficie sembrada de maíz hacia otros cultivos no subsidiados y los precios del grano se elevarían ligeramente. Lo anterior muestra que se está propiciando la producción en zonas que por sus ventajas comparativas y competitivas, deberían producir menos, en detrimento de otras regiones potenciales del país.

### Algunos elementos conceptuales

Los programas de apoyo a precios o de precios objetivo son conocidos en la literatura económica como programas de pago por deficiencia o *deficiency payments* (Houck, 1986; Schmitz *et al.* 2002). De acuerdo con Schmitz *et al.* (2002), el pago por deficiencia es una cantidad de dinero pagada directamente a los productores participantes en el programa, que resulta de la diferencia entre un precio objetivo fijado por una política pública y el precio determinado por el mercado.

Para ilustrar de mejor forma el caso de este instrumento, veamos la figura 1, tomada de Houck (1986). En ella se representa la situación de un país tomador de precios, como México. El precio internacional está

representado por  $P_1$  en ausencia de medidas de protección. Los productores y compradores toman decisiones con este precio. La cantidad  $ac$  es importada, la cual es equivalente a la cantidad  $de$ . Ahora, supongamos que el gobierno decide garantizar  $P_s$  como el precio unitario a los productores. La diferencia en precio por unidad de producción  $P_s - P_1$  es el subsidio pagado por el gobierno a los productores.

El precio  $P_s$  origina que la producción aumente en la cantidad  $fg$  por arriba de la producción sin el subsidio. El pago por deficiencia está representado por el producto de la diferencia  $(P_s - P_1)$  por la cantidad producida y vendida  $fg$ . En este esquema, los compradores nacionales siguen enfrentando  $P_1$ , por lo que no se generan efectos en el consumo, el cual se mantiene en la cantidad  $Oj$ , sin embargo las importaciones disminuyen en una cantidad equivalente a  $fg$ .

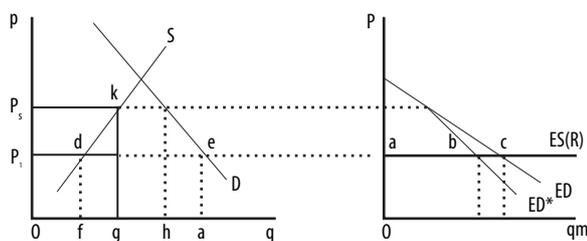
Esta simplificación teórica tiene algunas complejidades en la práctica: ¿Cómo se fija el precio objetivo? ¿Cómo se determina el precio de mercado? Es decir, ¿cómo es el proceso de formación y descubrimiento del precio y quién determina los volúmenes y cosechas elegibles? No hay claridad respecto a cómo se determinan estos factores. ¿Se establece en algún momento alguna mesa de negociación entre productores-compradores y ahí se define el precio de mercado "concertado"? ¿En qué momento se ponen de acuerdo los diferentes agentes, los principales compradores y productores para realizar la compra-venta de los productos? ¿A partir de dónde está dispuesto el gobierno federal a apoyar las cosechas? Más aún, los pagos por deficiencia no son los únicos apoyos a la comercialización que otorga Aserca y, desde 2007, ni siquiera son los más importantes.

### Análisis econométrico

Se pretende estimar los efectos de los movimientos de precios internacionales sobre la producción y sobre los niveles de precio en México, así como determinar el tipo de transmisión de precios entre diferentes niveles de la cadena de producción nacional y regionalmente.

La metodología empleada para determinar la integración entre el precio internacional y los precios

Figura 1



nacionales, es decir, para aportar elementos sobre si los precios nacionales están alineados a los precios internacionales, fue la de “cointegración” para estimar la relación de largo plazo entre dichas variables, en tanto que la utilización del “vector de corrección de errores” permite estimar la relación de corto plazo. Utilizando esta misma técnica se aportan elementos sobre el tipo de transmisión de precios entre diferentes eslabones de la cadena de producción.

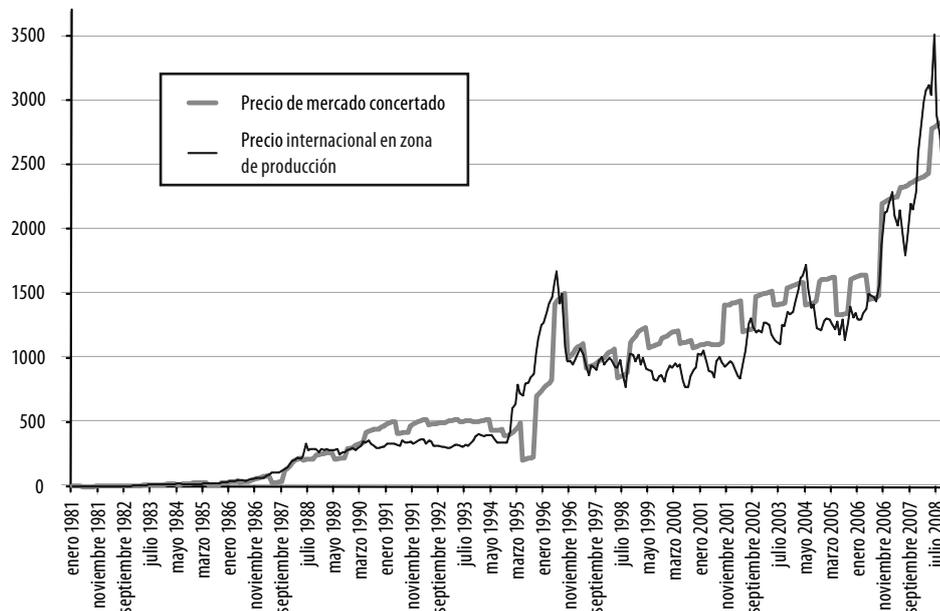
La teoría subyacente al análisis es la Ley de un solo Precio, que argumenta que para un mismo producto y dados dos mercados separados espacialmente, la diferencia entre los precios está dada sólo por el costo de transporte entre los mercados. Si esta condición es satisfecha, entonces ambos mercados están integrados y su transmisión de precios es perfecta. La transmisión casi nunca es perfecta, debido principalmente a la presencia de costos de transacción o presencia de poder de mercado. Los métodos de cointegración y de modelos de corrección de errores permiten cuantificar qué porcentaje o magnitud del

precio está siendo transmitido a lo largo de la cadena de comercialización y la velocidad con que esto ocurre.

Los pasos para el análisis de cointegración son los siguientes:

- (i) Antes de que se lleve a cabo una prueba formal es aconsejable graficar la serie de tiempo para examinar su estacionariedad. En la gráfica 1 se presentan los precios nacionales pagados al productor (precio de mercado concertado) e internacionales (precio internacional en zona de producción) del maíz en miles de pesos por tonelada del periodo 1981-2008.
- (ii) El siguiente paso es determinar las propiedades estadísticas de cada una de las series utilizadas. Como se observa en el cuadro 2, este análisis reveló que todas las series de precio analizadas pueden considerarse no estacionarias, es decir que tienen una raíz unitaria, condición suficiente para aplicar el análisis de cointegración.

Gráfica 1. Precios del maíz, 1980-2008 (pesos por tonelada)



Fuente: Cálculos propios tomando como base, para el precio de mercado concertado, los precios mínimos al productor establecidos en los esquemas de apoyo de Aserca y los apoyos máximos vía comprador autorizados por ésta; para los precios internacionales, las cotizaciones de la CBOT más bases netas.

**Cuadro 2. Resultados de la prueba de raíz unitaria (resultados preliminares)**

Productos agroalimentarios	Estadístico DFA	Valor crítico DFA <sup>1</sup>			Durbin-Watson	Conclusión <sup>1</sup> (Serie Tiempo)
		al 1%	al 5%	al 10%		
<b>Nacional (ln_PMC)</b>						
Intercepto y tendencia*	-2.3449	-3.9867	-3.4238	-3.1349	2.0064	No estacionaria
Sólo intercepto**	-3.0984	-3.4504	-2.8703	-2.5715	2.0010	No estacionaria
Ninguno***	1.7593	-2.5721	-1.9418	-1.6160	1.9998	No estacionaria
<b>Internacional (ln_PIZC)</b>						
Intercepto y tendencia*	-2.1750	-3.9859	-3.4234	-3.1346	1.9930	No estacionaria
Sólo intercepto**	-2.9096	-3.4498	-2.8700	-2.5713	1.9913	No estacionaria
Ninguno***	2.3262	-2.5719	-1.9418	-1.6161	1.9990	No estacionaria

\* Ecuación  $\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + \alpha \Sigma \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$

\*\* Ecuación  $\Delta Y_t = \beta_1 + \delta Y_{t-1} + \alpha \Sigma \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$

\*\*\* Ecuación  $\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + \alpha \Sigma \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$

<sup>1</sup> Obtenidos de las tablas Dickey-Fuller.

Fuente: Elaboración propia. Todas las pruebas se realizaron en E-Views 5.0.

**Cuadro 3. Resultados de la prueba de raíz unitaria, datos en niveles y diferencias**

Productos agroalimentarios	Estadístico DFA	Valor Crítico DFA <sup>1</sup>			Durbin-Watson	Conclusión <sup>1</sup> (Serie Tiempo)
		al 1%	al 5%	al 10%		
<b>Maíz nacional (PMC)</b>						
Intercepto y tendencia*	-5.6210	-3.9867	-3.4238	-3.1349	2.0003	Estacionaria
Sólo intercepto**	-5.0947	-3.4504	-2.8703	-2.5715	1.9955	Estacionaria
Ninguno***	-4.2635	-2.5721	-1.9418	-1.6160	1.9906	Estacionaria
<b>Maíz internacional (PIZC)</b>						
Intercepto y tendencia*	-11.0052	-3.9859	-3.4234	-3.1346	1.9909	Estacionaria
Sólo intercepto**	-10.7268	-3.4498	-2.8700	-2.5713	1.9954	Estacionaria
Ninguno***	-10.0437	-2.5719	-1.9418	-1.6161	2.0054	Estacionaria

\* Ecuación  $\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + \alpha \Sigma \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$

\*\* Ecuación  $\Delta Y_t = \beta_1 + \delta Y_{t-1} + \alpha \Sigma \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$

\*\*\* Ecuación  $\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + \alpha \Sigma \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$

Fuente: Elaboración propia. Todas las pruebas se realizaron en E-Views 5.0.

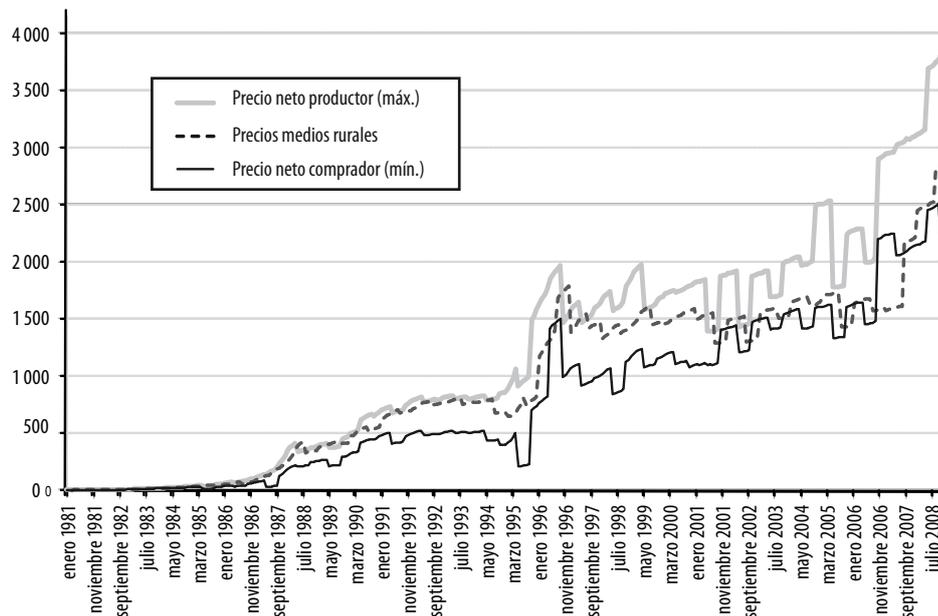
<sup>1</sup> Obtenidos de las tablas Dickey-Fuller.

(iii) El tercer paso consiste en la especificación y estimación de la relación de largo plazo o ecuación de cointegración. Los resultados en el cuadro 3 indican que el precio de mercado concertado está cointegrado con el precio internacional (PIZC), es decir que ambos comparten una tendencia común en el largo plazo. Si bien el primero sigue muy de cerca al precio internacional, su velocidad de ajuste es lenta. La estimación del vector de corrección de errores permite verificar que la transmisión de precios no es simétrica, es decir que los cambios porcentuales en el precio inter-

nacional no se transmiten proporcionalmente al mercado nacional, en tanto que la elasticidad de corto plazo es inelástica.

Para el caso de la relación entre el precio neto al comprador de maíz y el precio de tortilla, representado por el índice nacional de precios al consumidor (INPC) de tortilla, se encontró que ambas series de precio son no estacionarias y están cointegradas. El precio de la tortilla está explicado por el precio neto al consumidor (gráfica 2).

Gráfica 2. Precios del maíz, 1980-2008 (pesos por tonelada)



Fuente: SIAP/Sagarpa para los precios medios rurales a valor presente del ciclo agrícola correspondiente ajustados con el INPC. Los precios productor y comprador son cálculos propios tomando como base los precios mínimos al productor establecidos en los esquemas de apoyo de Aserca y los apoyos máximos vía productor y vía comprador autorizados por ésta.

El análisis econométrico hasta aquí presentado es preliminar, y para obtener mejores conclusiones, éste requerirá, entre otras cosas:

- ▶▶ Calcular elasticidad de transmisión de precios entre diferentes niveles de la cadena productiva.
- ▶▶ Estimar integración espacial entre mercados regionales, y entre los regionales con el internacional.
- ▶▶ Estimar la variabilidad de los precios en los diferentes niveles de la cadena: la variabilidad de precio reduce la habilidad para tomar decisiones de producción (decisiones no óptimas).

Es importante mencionar que otros autores que también han intentado estimar los efectos de los movimientos del precio internacional en la producción nacional y en los niveles de precio en México (Yúnez y Barceinas, 2004; Fiess y Lederman, 2004; Araujo-Enciso, 2008; y Motamed *et al.*, 2008), han enfrentado, al igual que nosotros, la falta de datos adecuados para este tipo de análisis.

La información disponible sobre los precios al productor que se utiliza con mayor frecuencia, es la de precios medios rurales que publica el Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera de la Sagarpa. No obstante, estas series no son consistentes, en tanto que hasta el año 2000 se reportan precios "llenos", esto es, los precios de garantía pagados por Conasupo y los precios de concertación pagados por el comprador, en ambos casos, incluyendo el diferencial con los precios de mercado cuando éstos fueron más bajos; mientras que desde 2001, lo usual es que se reporten los precios netos, sin subsidios (puesto que los pagos por deficiencia del esquema de ingreso objetivo son entregados al productor), lo que se refleja en una aparente caída en los niveles de precios que reciben los productores.

Lo que hicimos en este trabajo fue "depurar" estas series para aplicar un mismo criterio. Fue necesario también, identificar aquellos ciclos y entidades en los que, eventualmente durante la última década, se

detectaron precios con subsidios, en particular los relativos a "impacto negativo", que constituyen montos entregados a los productores de algunas entidades, adicionales a los diferenciales para cubrir el ingreso objetivo, pero que muchas veces han sido contabilizados como parte del precio.

Sin embargo, lo más complejo deriva de la proliferación de esquemas por medio de los cuales Aserca apoya las cosechas de productores y que hasta 2008 han comprendido, además de los apoyos por el esquema de ingreso objetivo, los apoyos por impacto negativo en los procesos de producción y comercialización; apoyos para almacenaje, pignoración y fletes; apoyos por difícil acceso a mercados; cabotaje o flete terrestre; apoyos para uso pecuario de los granos y para fomento de los mercados regionales; apoyos especiales para Diconsa; apoyos para conversión de cultivos; agricultura por contrato; compras anticipadas; apoyos a la exportación; compensación de bases; apoyos por diferenciales de tipo de cambio; apoyos para infraestructura de acopio y comercialización, para fomento de organización de productores y para otros efectos según convenio de concertación; y los apoyos para coberturas, dentro de las cuales hay de distintos tipos: simples, propias, de servicio, agricultura a término y esquemas emergentes de compras anticipadas, para agricultura por contrato, para exportación, para café y para porcinos, entre otros.

La complejidad estriba no sólo en la acumulación de los montos y volúmenes apoyados por dichos conceptos a lo largo de los años, sino, sobre todo, en la dificultad de acumular los distintos tipos de apoyo que recibió un mismo volumen, pues no todos son excluyentes. El propósito es determinar los precios mínimos y máximos que pudo haber recibido el productor y que pudo haber pagado el comprador y aquí todavía enfrentamos el problema del vacío de información durante la era Conasupo, pues es necesario diferenciar entre los precios a los que pagó al productor con respecto a los que vendió las cosechas. Más aún, el análisis propuesto requiere tener la información del nivel estatal. Éste es un trabajo laborioso que aún estamos realizando y lo presentado en este momento son sólo los primeros avances de esta investigación.

### Reflexiones preliminares

- i. Los productores comerciales son ahora más dependientes de los subsidios. Si éstos se eliminan, no lograrían alcanzar los precios de mercado, determinados en función de los precios internacionales (PIZP), pues la mayoría de los compradores no están dispuestos a pagarlos.
- ii. Los productores que tradicionalmente reciben subsidios, aunque ahora tienen más información de precios, están dispuestos a recibir un precio (PMC) menor al PIZP, porque Aserca les ha compensado lo que el comprador no les paga.
- iii. Aunque oficialmente no existen ya controles de precios al consumidor, éstos se han mantenido en gran medida a través de los subsidios de Aserca. Aun cuando sus programas no están creados para ello, la ambigüedad de sus reglas de operación lo permite, pero también propicia la discrecionalidad para la asignación de los apoyos y la opacidad en la información de su determinación y asignación.
- iv. En los tres últimos años (2007-2009), los precios internacionales han superado al ingreso objetivo, lo que determinaría que, de manera automática, dejaran de operar los programas de apoyo a la comercialización. Paradójicamente, estos tres últimos años han sido los más costosos para el erario. Con el argumento de asegurar que los productores reciban un precio "justo" por sus cosechas, equivalente al precio de mercado, Aserca transfiere apoyos cuantiosos a los compradores, fundamentalmente por la vía de coberturas.
- v. La política de apoyos, lejos de haberse simplificado y de haber tendido a desaparecer, ha tenido un costo fiscal creciente y ha generado rentas importantes que hacen difícil su remoción.

### Referencias

- ARAUJO-ENCISO, S. (2008): "Impacts of the NAFTA and bio-ethanol production in the Mexican maize market: a price transmission analysis", Master Thesis submitted at the Department of Agricultural Economics and Rural Development of the George-August-Göttingen Universität.
- CALVA, José Luis (1996): "La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN", presentada en Simposio Trinacional de Investigación: "El TLC y la agricultura. ¿Funciona el

- experimento?", Universidad Autónoma Chapingo, Texas A & M University, College Station, Texas.
- FANJUL, G., y A. Fraser (2003): "Dumping Without Borders: How US agricultural policies are destroying the livelihoods of Mexican corn farmers", Oxfam Briefing Paper núm. 50, Oxfam International.
- FISS, Norbert, y Daniel Lederman (2004): "Mexican Corn: The Effects of NAFTA", en *Trade Note 18*, The World Bank.
- HOUCK, James P. (1986): *Elements of Agricultural Trade Policies*, Nueva York, MacMillan.
- MOTAMED, M. et al. (2008): "Applying cointegration and error correction to measure trade linkages: maize prices in the United States and Mexico", en *Agricultural Economics*, vol. 39, pp. 29-39.
- SCHMITZ, Andrew, Hartley Furtan y Kathy Baylis (2002): *Agricultural Policy, Agribusiness and Rent-Seeking Behaviour*, Toronto, University of Toronto Press.
- SUMNER, Daniel A. y Joseph V. Balagtas (2007): "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico", Reporte preparado para el proyecto sobre análisis de la política rural de México del Banco Interamericano de Desarrollo.
- VEGA VALDIVIA, Dania, y Pablo Ramírez Moreno (2004): *Situación y perspectivas del maíz en México*, México, Universidad Autónoma Chapingo.
- YÚNEZ-NAUDE, Antonio (1998): "Small-Scale Corn and Livestock Mexican Farmers", en R. M. A. Loyns, Ronald D. Knuston y Karl D. Meilke (comps.), *Agricultural and Food Policy Systems Information Workshops: Economic Harmonization in the Canadian/U.S./Mexican Grain-Livestock Subsector: Proceedings of the 4th Agricultural and Food Policy Systems*, Winnipeg, Frieser Printers, pp. 209-223.
- YÚNEZ-NAUDE, Antonio y F. Barceinas (2004): "El TLCAN y la agricultura mexicana," en E. Casares y H. Sobarzo (comps.), *Diez años del TLCAN en México: una perspectiva analítica*, Lecturas del Trimestre Económico, vol. LXXI, núm. 4, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 977-997.

**Dr. Germán Vargas Larios**

*Investigador de la UAM Iztapalapa*

### **Gobernanza y políticas públicas para el desarrollo rural sustentable**

Esta exposición no parte de la temática propiamente dicha del desarrollo rural sustentable, sino que se plantea fundamentalmente establecer vínculos entre desarrollo y gobernanza y su expresión material en políticas públicas, de suerte que se puedan visualizar como distintas dimensiones de un mismo proceso social. En este sentido, se destaca que el desarrollo no es tanto un problema de buenas ideas o del diseño de buenos proyectos o propósitos, sino que se refiere más bien a las dificultades que hay para instrumentarlos, desde el punto de vista de que la política pública y el desarrollo son, ante todo, resultado de una acción colectiva y deliberada.<sup>1</sup>

Desde esa perspectiva y como sinónimo de acción colectiva, hay que entender la acción social, inmersa en procesos donde interviene una multiplicidad de actores con distintos intereses y valores, frecuentemente contrapuestos. En este sentido, hacer un buen diseño para el desarrollo en el medio rural puede resultar “un juego de niños” frente a las complejidades

que representa la instrumentación como una acción colectiva.<sup>2</sup> Por ello se propone tratar los conceptos de gobernanza, política pública y desarrollo, como las distintas aristas de un mismo proceso social.

También se plantea estudiar el problema del desarrollo rural en tres dimensiones: el político, el económico y el de la gestión.

En la primera dimensión se trata de discernir sobre el régimen político en que tiene lugar cualquier proyecto de desarrollo, ya sea histórico o futuro.

En la segunda dimensión se reconoce que, aunque el desarrollo tiene que ver con contenidos eminentemente económicos, posee un vínculo con lo político, que se define justamente en la primera dimensión.

Por último, la tercera dimensión, la gestión en la política pública, resulta ser la más compleja, pues las dimensiones del desarrollo no terminan en el diseño por más que se trate de decisiones del “más alto nivel” o que se encuentren publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, como los planes globales o sectoriales, nacionales o locales, del desarrollo, puesto que se trata de intenciones o bien de decisiones o acciones que aún se encuentran en etapa de gestación y que requieren pasar por un proceso dinámico de interacción social para su construcción total. Las políticas existen en los instrumentos antes mencionados, pero en su intención, no como acciones que se hayan materializado. Se trata de, parafraseando a Mayntz, “pasar de un sistema formal de intenciones al sistema real de la acción”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> En esta definición, por supuesto, no caben las apreciaciones de corte neoliberal de que el desarrollo es un resultado automático, no deliberado, siempre que se preserve una libertad absoluta de la acción individual, en la búsqueda de su propio beneficio personal. Como se ha podido constatar en el inicio del siglo XXI, esta libertad absoluta de los agentes financieros ha resultado en una de las crisis más profundas de la historia capitalista. Por otra parte, si bien coincidimos en que el capitalismo dejado a su libre albedrío tiende inevitablemente a la desigualdad y no al desarrollo, consideramos que: a) la historia de cada país no es uniforme, y en este sentido, hay grados de desigualdad diferentes; b) los países que conocemos como desarrollados, no han eliminado en términos absolutos la desigualdad, sino que han disminuido o atenuado esta variable en modo tal que resulta compatible con el desarrollo; y c) estas posibilidades de desarrollo tienen que ver con la capacidad de dirección de una sociedad, por lo que los conceptos de *gobernanza* y *políticas públicas* son fundamentales.

<sup>2</sup> Debe advertirse que esta metáfora de un juego de niños es sólo para ilustrar la complejidad de la instrumentación en tanto que acción social, y, de ningún modo, implica subestimar el papel estratégico que juega un proyecto bien definido para convencer y lograr consensos entre los actores para que, justamente, esta acción tenga lugar.

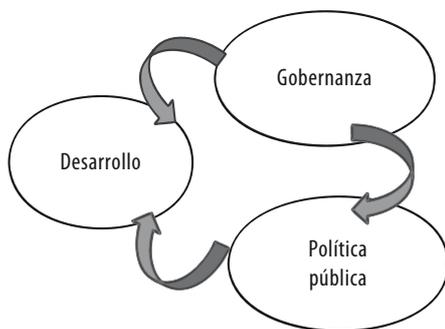
<sup>3</sup> Citado por Y. Meny y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

En suma, la propuesta de análisis distingue dos aspectos centrales. En primer lugar, lo relativo al problema de la instrumentación de un proyecto de desarrollo donde, de acuerdo con lo planteado, se trata de discernir cómo es que las políticas definidas, “políticas en intención”, llegan a convertirse en acciones específicas de desarrollo; por ejemplo, tendría que revisarse la necesidad de que el gobierno adopte realmente la tan *cacareada* reforma del presupuesto con base en resultados, en el marco de una acción transparente y de rendición de cuentas, así como la definición del papel que tendrían que cumplir tanto el Congreso, como una ciudadanía responsable. El segundo aspecto, las orientaciones del desarrollo, donde lo fundamental es establecer que hay que cambiar nuestros enfoques del desarrollo a partir de los requisitos de una sostenibilidad social y ecológica, para luego construir los sistemas productivos, y no a la inversa.

### Gobernanza *versus* gobernabilidad: mitos y realidades

La tesis que aquí se sostiene es que el concepto *gobernanza* condensa el conjunto de requisitos de la instrumentación de una política pública, es decir, de la concurrencia equilibrada de los principales actores que la condicionan y determinan: gobierno, mercado (comunidad empresarial) y sociedad civil. *Gobernanza* es un término que no tiene mucho prestigio por sus orígenes y supuesta connotación neoliberal; no obstante, se hacen algunas precisiones para incorporar esta categoría como válida para el análisis, pues

#### Los vínculos de gobernanza y desarrollo y políticas públicas



Fuente: UAMI-Economía-Área de Políticas Públicas.

sería injustificado que por un prejuicio se le elimine. En particular, debe ponerse distancia del concepto *gobernanza* definido en los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y en general, dentro de un marco neoliberal, más conocido con el término de *gobernabilidad*.

El concepto de *gobernanza* generalmente se asocia al conocido reporte a la Comisión Trilateral sobre la “gobernabilidad de la democracia”,<sup>4</sup> redactado por Crozier, Huntington y Watanuki, el cual se publica a principios de los años setenta, al calor de la crisis del capitalismo del mundo desarrollado, cuando ya eran evidentes las incapacidades de la administración pública del Estado de Bienestar y ante la irrupción de diversos movimientos sociales y demandas ciudadanas que se multiplicaban. Se apreciaba que la democracia estaba amenazada por los movimientos políticos y por la multiplicidad de demandas de beneficios sociales que había desatado la escuela keynesiana, corriente que era vista como muy peligrosa para la democracia.

Entonces, el marco monetarista de Friedman tomaba fuerza para establecerse como un valladar muy exitoso contra la multiplicación de las demandas sociales que estaban poniendo en peligro la democracia entendida como gobernabilidad en el citado reporte. Había una confusión entre estos términos, de tal suerte que si se pusieran en una balanza la democracia y la gobernabilidad, la convocatoria o mensaje de este reporte suponía reducir los márgenes democráticos en aras de tener una buena gobernabilidad.

No obstante estos sesgos, el concepto que se maneja en este trabajo tiene que ver con un viejo problema de la filosofía y de la teoría política: el de la relación entre gobernantes y gobernados.<sup>5</sup> Ésta es una perspectiva legítima, no desdeñable, puesto que en la gobernabilidad tradicional lo que estaba presente era la perspectiva del poder, es decir, la gobernabilidad vista fundamentalmente como el problema de cómo

<sup>4</sup> Su versión en español se titula *La gobernabilidad de la democracia*. Citado por Jaime Osorio, *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, México, UAM-X, 1997.

<sup>5</sup> Citado por Jaime Osorio, en *op. cit.*

los gobernantes se pueden sostener en el poder con legitimidad. Ésta era la perspectiva del reporte a la Comisión Trilateral y por eso había mucha preocupación por el exceso de demandas sociales y dificultades que tenía el gobierno democrático para atenderlas, de modo que, paradójicamente, planteaban que para preservar la democracia era necesario limitar la participación ciudadana.

Por el contrario, la propuesta en esta ponencia parte de una visión paritaria, una especie de gobernabilidad democrática o gobernanza, en donde se elimina el desequilibrio a favor del gobernante y se reconoce que la responsabilidad de la gobernabilidad no debería recaer sólo en el gobierno sino también en la ciudadanía. Fundamentalmente se desarrolla la visión de una sociedad autocontrolada que vía la autoconcientización de los distintos sectores sociales se llamaría "ciudadanía responsable".<sup>6</sup>

Habida cuenta de esta visión equilibrada de la gobernanza, de un equilibrio entre gobernantes y gobernados, donde la conducción social se lleva a cabo conjuntamente, se reconoce que éstos son marcos ahistóricos, en el sentido de que esta situación no existe. Quizá hay mucha influencia del pensamiento del viejo y nuevo contractualismo, por ejemplo, el supuesto del "velo de la ignorancia" de John Rawls, según el cual las cuestiones de la concertación se resuelven de forma casi maravillosa, siempre y cuando no se considere el "dato" de la desigualdad social (porque pareciera que no es un problema, pues los problemas tienen solución), que escinde profundamente a nuestras sociedades. Sin embargo, si se considera este "dato", se aprecian con mucha claridad los límites de la democracia y de este concepto de gobernanza que le es correlativo.

De esta forma, a lo sumo, lo que se tiene en la práctica es una democracia procedimental que si bien

resuelve cómo elegir a la gente que nos gobierna, no resuelve los problemas de fondo que tienen que ver con la injusticia, el atraso, el desempleo, etcétera, ni tampoco aspectos fundamentales como pudiera ser el problema del calentamiento del planeta que hoy se discute en Copenhague. Así, los nuevos liberales, y los viejos también, tratan de impedir que lo político cuestione al poder económico. Esto es algo fundamental porque le resta mucha fuerza a la política económica. Si no se puede incidir en lo económico, que es donde se originan los problemas, entonces las políticas públicas, restringidas sólo al sector social, tienen muy limitados alcances.<sup>7</sup> Quizás serían únicamente una cadena de buenos propósitos.

Para finalizar con el concepto de *gobernanza*, hay que evidenciar qué es lo que hace iguales a los hombres, y de acuerdo con Alex Tocqueville: "la igualdad social es un hecho providencial que hace iguales a los hombres y sólo puede darse en dos momentos de la historia: cuando los hombres acaban de salir del bosque y son igualmente débiles e ignorantes [el hombre salvaje]; o, cuando los hombres han alcanzado un alto grado de civilización, debido a la disposición de bienes análogos para obtener el bienestar económico y su felicidad". En este sentido, el problema fundamental es el de la desigualdad social; y la pobreza, desde esta perspectiva, es tan sólo expresión de la desigualdad social.

#### **Las políticas del desarrollo en la gobernabilidad tradicional: algunos dogmas y mitos**

Es muy conocido el resultado que han tenido las reformas estructurales en su propósito de impulsar el crecimiento económico por medio de la privatización, bajo el supuesto de que así se promueve la eficiencia productiva y la competitividad. El resultado,

<sup>6</sup> Debe acotarse que este término de autocontrolada no implica la aceptación de una "sociedad gobernada sin gobierno" como se plantea desde ciertas visiones antiestatistas extremas, lo que significa la eliminación del gobierno en los asuntos de interés público, sino su existencia equilibrada, paritaria, con los demás actores de la sociedad civil.

<sup>7</sup> En este contexto neoliberal, a la política económica, madre de todas las políticas públicas, se le concibe como algo distinto a las políticas públicas, dado que, en esta corriente de pensamiento, al Estado le está vedado intervenir en la dimensión económica. Por ello, actualmente, más que hablar de la política económica como conductora global de la economía, se habla de políticas sectoriales, término más compatible con el neoliberalismo.

como es conocido, ha sido simplemente la entrega de la nación. La apertura comercial para lograr un mejor entorno económico y superar los déficits crónicos de la balanza de pagos, ha traído consigo procesos de desindustrialización. Ahí están los indicadores: en 1980 la industria representaba 23 por ciento del PIB, en 2006 representó sólo 16 por ciento. El sector agropecuario también ha descendido, de 8 a 4 por ciento, en los mismos años.<sup>8</sup>

Entonces, buena parte de las políticas que se están llevando a cabo –y los indicadores son muy claros– no han tenido efectos productivos porque no se han canalizado bien, porque se han seguido políticas de otros países que no corresponden a nuestras necesidades. En el mismo sentido, se puede mencionar la reforma laboral, el *outsourcing*, y los micronegocios como alternativa de desarrollo para el país, que no son alternativas dados los escasísimos niveles de productividad que pocas veces se señalan.

En el sector agrícola hay consecuencias preocupantes: la cobertura del financiamiento ha disminuido casi a la mitad en lo que se refiere al financiamiento privado, y prácticamente se ha eliminado el financiamiento público; también hay deterioro de suelos, pérdida de hectáreas de bosques, así como contaminación de las principales cuencas hidrológicas. Es necesario invertir el planteamiento de desarrollo que siempre se hace en función del mercado, cuando en realidad se tendría que partir de un Estado que debe crear –por obligación constitucional– las condiciones para que exista un entorno propicio a la inversión.

Se requiere una política de desarrollo alternativo de largo plazo, que sobre todo parta de la sustentabilidad social y ambiental como base del sistema de producción, y no al revés. Se trata de un desarrollo endógeno, que capitalice a las localidades, en donde el enfoque territorial se vuelve muy importante. Aquí cabe señalar que en el terreno metodológico, los avances de la geografía económica, de los enfoques territoriales e institucionalistas, coinciden en ver el problema del desarrollo como un problema social y,

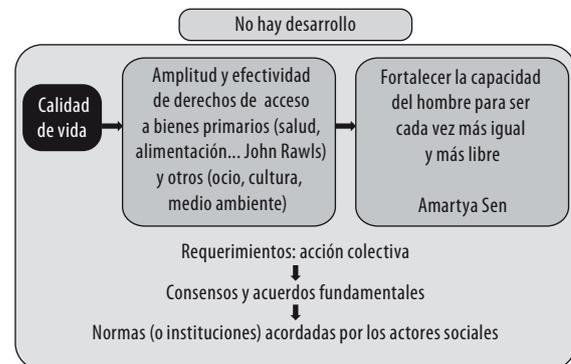
en este sentido, como un problema de interacción de distintos actores sociales. Entonces, éste es el enfoque que se debería seguir.

También se requiere privilegiar un gasto público que impulse la integración de la esfera asistencial con la productiva. Lo asistencial se tiene que dar en tanto sea necesario, en tanto existan muchos pobres, pero se debe buscar la manera de combinarlo con una vertiente productiva.

Por el contrario, el gasto público, particularmente el destinado al campo, ha estado determinado por un concepto de desarrollo que puede ser criticado porque no incluye la cuestión económica que condiciona la calidad de vida, término que se traduce en el acceso a los bienes primarios de John Rawls y, particularmente para Amartya Sen, en la capacidad del hombre para ser cada vez más igual y libre.

Se requiere pues la acción colectiva, social, consensos fundamentales, normas e instituciones que sean acordadas entre los propios actores, no impuestas como ha sucedido en el país y que, por lo tanto, difícilmente pueden ser asumidas como normas de su comportamiento. Ésta es la visión institucional que habría que tener como regla de comportamiento social.

### Planteamiento del problema



Los paradigmas que habría que contemplar parten de la estrategia fundamental de reconocer el desarrollo rural sustentable como parte del desarrollo nacional, no como el gran programa asistencial al que se le ha confiado en los programas oficiales; tendrían que estar los

<sup>8</sup> Cifras citadas en Octavio Bojórquez Camacho, *Las organizaciones del Évora y el desarrollo regional*, México, Editorial UAS, 2009.

programas tanto de la vertiente productiva del sector agropecuario, tales como Alianza para el Campo, como del desarrollo rural. Hay que reconocer que existe una gran ruptura entre lo económico y lo social. El proyecto de desarrollo es un proyecto eminentemente económico, pero con un alto contenido político y social. Estos ámbitos no tienen por qué estar separados.

Además, es preciso enfatizar que la competitividad de cada territorio no significa explotar sus recursos para después retirarse, sino capitalizar a las localidades.

Los requisitos operacionales de esta estrategia serían:

- ▶ Identificación de grupos de acción locales, para una primera etapa del diseño (de política pública) sobre lo que se puede hacer en la localidad o región.
- ▶ Identificación de consensos territoriales, de empresarios y universidades, entre otros, indispensable en una fase de implementación para definir el grado de viabilidad.
- ▶ Integración de regiones agrícolas, donde lo fundamental es conciliar los propósitos sociales con el necesario incremento de productividad y producción como elementos de sustentabilidad de la política social.
- ▶ Integración de microrregiones o áreas y pequeñas y medianas empresas (Pyme) agroindustriales, que sean consistentes con la vocación productiva de la región.

Por otro lado, una base fragmentada de las políticas públicas es lo que impide impulsar ciertas prioridades. Hay quienes formulan, hay quienes diseñan y hay quienes instrumentan la política económica sin tener ninguna comunicación entre sí. La política probablemente exista, posiblemente tenga errores y sean corregibles, el problema es que no se instrumenta adecuadamente.

Esto da pie para tres reformas. Una para el fortalecimiento de la evaluación externa, para que el Congreso cumpla con su misión constitucional de aprobar y fiscalizar el presupuesto y los programas públicos. Otra para el fortalecimiento de la gestión interna, el presupuesto con base en resultados en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, el fortalecimiento de una ciudadanía responsable, donde las organizaciones civiles asuman compromisos para la gobernanza y también rindan cuentas.

Para terminar, lo que marcará el futuro son los presupuestos participativos acompañados de la rendición de cuentas –desde el enfoque anglosajón (*accountability*)–, y de la evaluación o administración del desempeño. El presupuesto es esencial para la ejecución de las políticas. Entonces, se requiere un gran cambio, ya que el presupuesto tradicional se ejerce en un Estado donde no hay políticas públicas, por ello debe sustituirse por un presupuesto para la conducción de las políticas públicas.

*Mesa de discusión. Las políticas de desarrollo rural sustentable  
frente a las tendencias del mercado. Memoria*  
fue impreso en diciembre de 2010.  
El tiraje constó de mil ejemplares.



El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) organizó en diciembre de 2009 una mesa de discusión de especialistas que tuvo como propósitos centrales: reflexionar en torno a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas rurales aplicadas en México para resolver los problemas estructurales del campo mexicano; identificar si el proyecto de presupuesto y el presupuesto aprobado al sector para el ejercicio fiscal 2010 marcaban algún punto de inflexión que permitiese vislumbrar un cambio en la orientación de las políticas y establecer un marco de referencia que posibilitara a los distintos actores, particularmente a los ciudadanos diputados, impulsar una política pública de desarrollo rural, con visión de largo plazo, sustentable, incluyente, participativa, distributiva y económicamente viable, que no se subordine al mercado, sino que lo incorpore como elemento del desarrollo rural sustentable. El material que ahora se presenta es el resultado de esa mesa de discusión, revisado y actualizado por los conferencistas.

Para el CEDRSSA es grato presentar este nuevo aporte bibliográfico e invitar al lector a abordar los retos del desarrollo agropecuario y rural frente a las tendencias del mercado, desde diversas perspectivas que buscan la solución de los problemas estructurales de la sociedad rural mexicana, en donde la pobreza, la marginación, la inequidad en la distribución del ingreso, ahora agravadas por fenómenos como el cambio climático, hacen imperativo encontrar fórmulas y mecanismos para diseñar, instrumentar y gestionar políticas públicas rurales acordes con la realidad del país.

## Que el saber sirva al campo