



Archivo del CEDRSSA

Este artículo tiene por objeto distinguir la importancia del análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural en México y su contexto actual latinoamericano. Consta de cinco partes: la primera indica los antecedentes institucionales del tema a nivel regional; la segunda aborda el contexto actual de la discusión sobre el gasto público agrícola y rural en América Latina; la tercera destaca las principales características del comportamiento del gasto público agropecuario y rural en México; la cuarta presenta los resultados del análisis sobre la relación entre el gasto público agropecuario y rural con el crecimiento económico sectorial, y la quinta y última, presenta algunos comentarios finales.

1. Antecedentes

En la última década, los actores sociales y los gobiernos de la región latinoamericana han coincidido con las entidades supranacionales de cooperación técnica, económica y financiera, en la necesidad de revisar la eficacia de los recursos empleados en el apoyo al desarrollo de la agricultura y la alimentación. Este acompañamiento entre los intereses nacionales e internacionales no es ajeno al proceso creciente de armonización de políticas públicas que acompaña a la vertiginosa globalización económica y política. Al ser considerado el desarrollo del medio rural y la alimentación oportuna, suficiente y adecuada para la población como elementos indispensables en el combate a la pobreza y la mala nutrición, el tema de la eficacia del gasto público ejercido en programas dirigidos al agro,

¹ El autor ha sido consultor de políticas y gasto público agropecuario y rural de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, durante 2002-2005.

es una preocupación legítima y cada vez más relevante en la conciencia ciudadana, así como un deber para los actores institucionales, sociales y políticos involucrados, directa e indirectamente, en las actividades concernientes a la agricultura y la alimentación.

En este contexto, desde la declaración de Roma y el Plan de Acción adoptado en el seno de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, se establecieron compromisos internacionales para reducir el hambre y la desnutrición de la población mundial. En 2001, el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO en Roma, en la revisión de los avances de los acuerdos, realizó un documento denominado Movilización de Recursos para Luchar Contra el Hambre, en el cual se indicaba la necesidad de elevar la eficacia de la acción pública para aliviar el hambre y la desnutrición y el combate a la pobreza, al mismo tiempo que demandaba mayor atención a los recursos considerados para ello.

La 26ª Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe de la FAO señaló la importancia de procurar esfuerzos orientados a fortalecer la movilización de recursos y la gestión pública sectorial en las áreas rurales. En agosto de 2001 se realizó el primer seminario "Políticas Públicas y Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural",² en Santiago de Chile y más tarde otros eventos similares se han sucedido (en 2003 y recientemente en 2005).³ En 2002, al tiempo que daba inició el primer proyecto de cooperación técnica regional (con la participación de cinco países) relativo a fortalecer la capacidad de

gestión de recursos para el agro, se procedió a efectuar un nuevo estudio regional y la construcción de la base de datos sobre el gasto público agropecuario y de áreas rurales para 20 países. En la actualidad, se llevan a cabo diversas acciones y programas de colaboración de asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de gestión en el gasto público y de evaluación de programas públicos dirigidos a la agricultura y la alimentación.

Para el caso de México, en 2001 se presentó un primer informe técnico sobre el gasto público agropecuario y rural.⁴ Más adelante, en 2004, se realizó una actualización de este informe que contribuyó a la conformación de la base de datos regional y en el cual se abarcó un horizonte más largo de estudio, es decir, al periodo de 1985-2001.⁵

2. Contexto actual de la discusión sobre el gasto público agrícola y rural en América Latina

Después de 20 años de haber adoptado políticas públicas centradas en la liberalización económica y en la reforma del Estado en América Latina y el Caribe, se manifiestan problemáticas diversas para mejorar la seguridad alimentaria y tener mayor efectividad en las políticas públicas agropecuarias y rurales, a fin de alcanzar los objetivos de convertir a la agricultura en una actividad económica competitiva y practicar un desarrollo rural más descentralizado y sustentable.

En la mayoría de países, se ha manifestado tendencialmente un com-

Desde la declaración de Roma y el Plan de acción adoptado en el seno de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, se establecieron compromisos internacionales para reducir el hambre y la desnutrición de la población mundial

² Ver documentos e información sobre los eventos en el renglón de gasto público de la sección Desarrollo Rural del Website <http://www.rlc.fao.org/> para la reunión inicial de 2001. Se adoptaron los criterios técnicos para estandarizar el análisis del gasto público en los diversos países, en particular, la sistematización de la data en matrices de gasto público con clasificación económica institucional y funcional programática.

³ Ver información en el mismo Website sobre el Seminario internacional celebrado en Santo Domingo, Rep. Dominicana, en mayo de 2003, y el reciente taller de discusión realizado en Santiago de Chile en febrero de 2005.

⁴ Relativo al periodo de 1995-2000 y fue realizado por el consultor Dr. Andrés Casco F.

⁵ Este documento abarcó 17 años y se hizo sobre la base de la cuenta de la hacienda pública federal revisada (ver Pensado Leglise, 2004).

portamiento pro-cíclico del gasto público y ha imperado una dependencia a los flujos netos de recursos y de capital proveniente del exterior para lograr crecimiento económico (ver gráfica 1). Este tipo de manejo de las finanzas públicas incidió en profundizar y hacer más duraderos los efectos recesivos con severos costos sociales y de inestabilidad política e institucional (ver Stiglitz, 1995; French-Davis, 2003; Ocampo, 2002).

Durante el periodo observado en términos regionales, la tendencia de la liberalización económica del agro influyó, entre otras cosas, en una mayor diferenciación de los sectores competitivos de los tradicionales dentro del sector agropecuario, pesquero y forestal, lo cual devino en fenómenos de concentración económica en ciertas cadenas intensivas (como por ejemplo, la avícola y porcícola) propiciando mayor desigualdad en el medio rural. Es de reconocer que existieron algunos casos donde la economía posibilitó o consolidó eslabonamientos productivos ampliados dinámicos, o se generaron nuevas actividades intensivas, las cuales ofrecieron posibilidades de mayor éxito relativo respecto a otros; es decir, se permitió generar una demanda adicional de mano de obra y el florecimiento de las actividades económicas no rurales, capaz de neutralizar el desplazamiento

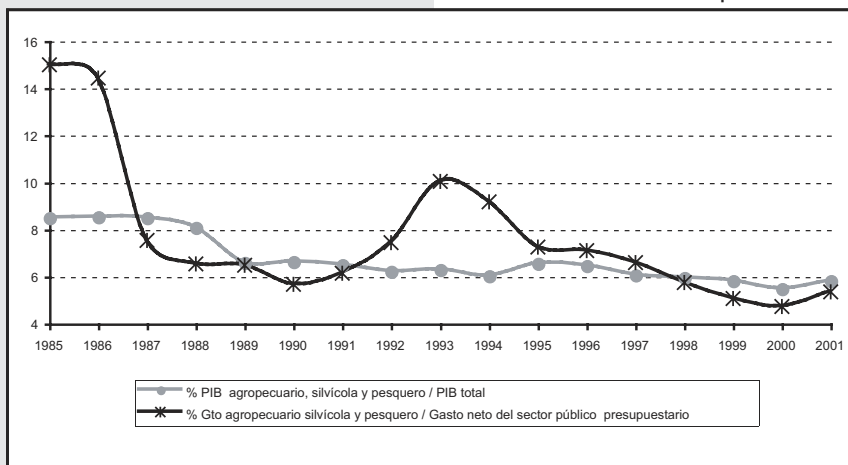
económico de los pequeños productores rurales. Ejemplo de ello sería la reconversión de los patrones productivos agroalimentarios y pro exportadores en algunos países de la región como Chile y Costa Rica.⁶

No obstante, existen otros casos de países en los que no se pudo gestar un cambio estructural ordenado en el aparato productivo rural o sólo se dio de manera localizada e insuficiente, a través de enclaves agroexportadores. Esta situación acarrió el estancamiento económico de las principales actividades agrícolas y de la mayoría de las regiones rurales, intensificando la migración temporal y permanente de la población rural.

Ante la ausencia de una nueva fase de industrialización en la región, la expansión de la economía informal, la maquila y la migración masiva a mercados laborales sirvieron en algunos países de compensación y sobrevivencia al campesino ante la pérdida de ingresos generada por la desvalorización de sus cultivos, suscitada por el impacto de la apertura agrícola externa. Por ende, en el campo, las familias elevaron su grado de diversificación de ingresos no agrícolas.

En el periodo de 1985-2001, se dio marcha al proceso de reforma del Estado en la región, el cual provocó que el aparato administrativo público dedicado a la agricultura y la alimentación fuera transformado con base en los nuevos parámetros establecidos en las negociaciones de la denominada caja verde de la OMC. La sustitución de los subsidios a los precios agrícolas por los subsidios directos al productor rural y la focalización de los programas sociales rurales, derivaron en cambios administrativos, además del cierre, fusión o venta de las empresas paraestatales que intervenían a través de insumos, precios, créditos y seguros en la cadena agrícola (Pensado Leglise, 2003).

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia, con base en datos seleccionados de los ramos presupuestales correspondientes, publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, varios años, 2004.

⁶ Entre 1990 y 2002, las exportaciones de productos no tradicionales se elevaron de 28 a 47% del total de productos agropecuarios exportados por Centroamérica (ver CEPAL, 2003).

El proceso de reforma también impulsó la descentralización de funciones administrativas hacia las instancias de gobierno subnacionales (en nuestro caso, los gobiernos de las entidades federativas) y locales. Generalizó la adopción del estilo gerencial en la administración pública, a través del reemplazo de áreas del aparato central burocrático o bien, de operar simultáneamente con nuevas estructuras administrativas paralelas caracterizadas por utilizar unidades administrativas públicas de carácter más autónomo, flexibles, orientadas a focalizar beneficiarios (ver Lynn, 2004; CLAD, 1998; Allen y Tommasi, 2001). Dichas entidades y/o coordinaciones interinstitucionales se avocaron ex profeso a la gestión de los nuevos programas agrorurales inscritos en una nueva generación de políticas públicas encaminadas a satisfacer una amplia demanda social heterogénea del medio rural en la región.

La profusión de los programas de transferencia de recursos directos en los diferentes ámbitos, tanto en los de fomento productivo, de desarrollo rural sustentable, como en los relativos al combate a la pobreza rural procuraron focalizar de manera individual a sus beneficiarios e interlocutores sociales, evitando en la mayoría de los casos la reedición de formas de negociación colectiva rurales; no obstante, este tipo de aterrizaje de las políticas siempre fue distinto en cada país. Sin embargo, es de hacer notar que pese a la intención original en el diseño de este tipo de programas, hubo persistencia en movilizaciones sociales rurales e indígenas, por un lado, y por otro, se mantuvo la práctica política de negociación con grupos de presión o lobbys y de sesgos clientelares en la ejecución de las políticas públicas en el agro latinoamericano (Kay, 2005: 1-46).

La actual discusión internacional sobre cómo mejorar el diseño, eje-

cución y evaluación de políticas públicas para el campo latinoamericano ha dado relevancia al análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural, pues al abrirse las posibilidades de estudiar con mayor rigor el desempeño de las políticas públicas con base en nuevas variables, es posible abordar los temas con mayor profundidad analítica y menor discrecionalidad en la toma de decisiones.⁷

En el debate, las posiciones también empiezan a modificarse y otras se mantienen: hay quienes, desde el extremo, parten de la tesis ortodoxa de la incapacidad del gasto público en contribuir al crecimiento económico, lo que fundamenta la exigencia de la menor intervención estatal posible (Barro y Sala-i-Martin, 1995); otros son proclives a considerar la validez de ciertas políticas públicas que muestran la posibilidad de generar altas tasas de retorno en las actividades económicas agropecuarias y en las de desarrollo social y combate a la pobreza (ver Lederman, 2005).

En particular, Ramón López destaca entre los autores recientes porque reconoce que la productividad económica general puede propiciarse con apoyos a la investigación, de cierta infraestructura pública como la de comunicaciones, o bienes relativos a la inversión humana y social (educación y salud). Sin embargo, considera que la ineficiencia en el gasto público y de las políticas para el agro en los países latinoamericanos proviene de la discrecionalidad en la distribución de recursos públicos, por lo cual, es preferible profundizar la liberalización del mercado agrícola, eliminar los programas susceptibles a ser aprovechados como subsidios privados (como son los de carácter productivo) y priorizar un ejercicio del gasto público rural orientado a bienes públicos, como la inversión social (López, 2004a). Independiente de discutir los criterios utilizados en

La expansión de la economía informal, la maquila y la migración masiva a mercados laborales sirvieron en algunos países de compensación y sobrevivencia al campesino ante la pérdida de ingresos generada por la desvalorización de sus cultivos, suscitada por el impacto de la apertura agrícola externa

La actual discusión internacional sobre cómo mejorar el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas para el campo latinoamericano ha dado relevancia al análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural

⁷ Ver la experiencia y discusión sobre la evaluación del impacto de los programas de combate a la pobreza en Rawlings, Laura B. y Norbert R. Schady, 2002: 213-217.

la clasificación del gasto público, es de señalar que entre los hallazgos de dicho autor, se encontró que 10% de expansión del gasto público agrícola y rural puede lograr incrementar en 0.6% el ingreso agrícola per cápita y, de darse un cambio en la composición del gasto público agrícola y rural en 10% (de gasto en bienes privados a públicos), se puede alcanzar 2.3% de incremento en el ingreso agrícola per cápita (López, 2004b). Por otra parte, nuevos grupos de investigadores han aportado otros elementos en la discusión sobre el tema, posiciones en las que se reconoce la importancia de dotar no sólo de mayores recursos sino fundamentalmente de mayor calidad al ejercicio del gasto público dadas las fallas de los mercados, la profunda heterogeneidad económica e inequidad social existente, y el grado de vulnerabilidad institucional existente en el agro de los distintos países de la región (Gordillo, Laerhoven y Noguera, 2003: 27-29).

3. El caso del gasto público agrícola y rural en México

En este contexto regional y con las perspectivas de profundizar el debate público al respecto, considero que el estudio y análisis del comportamiento del gasto público agrícola y rural en México durante 1985-2001 es ilustrativo y puede aportar elementos importantes a la discusión.⁸ A diferencia de otros casos, el desempeño del gasto público agropecuario en nuestro país no observó un carácter procíclico dada la profunda caída y el ajuste estructural realizado en las finanzas públicas. Pese a la transformación de la intervención estatal, existen grandes desafíos que vencer para lograr mayor eficacia en el ejercicio del gasto público agrícola y rural.

La crisis económica y financiera suscitada a lo largo de los últimos 25 años, influyeron en la forma que adquirió la inserción de México en el proceso de globalización de las relaciones económicas, financieras y políticas en el orbe, principalmente a través de la instrumentación de los procesos de reforma del Estado y liberalización económica. Ambos afectaron el ejercicio del gasto público tanto por la transformación administrativa del aparato estatal como por la desincorporación de empresas y organismos del Estado. En nuestro caso, el tamaño del gasto público en México disminuyó de cerca de 35% del PIB total a aproximadamente una cuarta parte del mismo; a su vez, ello también se reflejó en que el gasto público agropecuario pasó de representar casi 6% del total a significar sólo 1.3% del producto económico en 2001 (Pensado, 2004).

La evolución del PIB en México se manifestó en el comportamiento del gasto público dado su carácter procíclico, particularmente en el caso del gasto programable. De tal manera, este gasto aumentó en época de recuperación y auge y se contrajo severamente en los periodos de ajuste y recesión económica.⁹

Por el contrario, la evolución del gasto público agropecuario y rural demostró escasa relación con el comportamiento del PIB silvoagropecuario y pesquero (ver gráfico 1). En particular, el impacto negativo del reajuste en el gasto público destinado al campo fue mayor al sucedido en el gasto programable del sector público federal. De tal manera que ello puede ser caracterizado como un cambio estructural en la asignación de recursos oficiales al agro.

La crisis económica y financiera suscitada a lo largo de los últimos 25 años, influyeron en la forma que adquirió la inserción de México en el proceso de globalización de las relaciones económicas, financieras y políticas en el orbe, principalmente a través de la instrumentación de los procesos de reforma del Estado y liberalización económica

⁸ Es evidente que al igual que esta ha sido una primera aproximación analítica sobre el esfuerzo de coleccionar la data de 17 años de los ramos y rubros programático-presupuestales proveniente de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal concerniente al gasto público agrícola y rural, por lo que en lo sucesivo podría ser susceptible a ser enriquecida, mejorada y actualizada.

⁹ Sin embargo, el gasto no programable fue relevante en los ochenta debido al pago de los intereses de la deuda externa y en la década siguiente continuó siendo importante dado los montos destinados a la descentralización de los recursos públicos federales y al pago de intereses de la creciente deuda interna. Por ello, a nivel global, el conjunto del gasto neto total del sector público presupuestario no observó en el periodo citado un comportamiento procíclico como el observado en el caso del gasto programable.

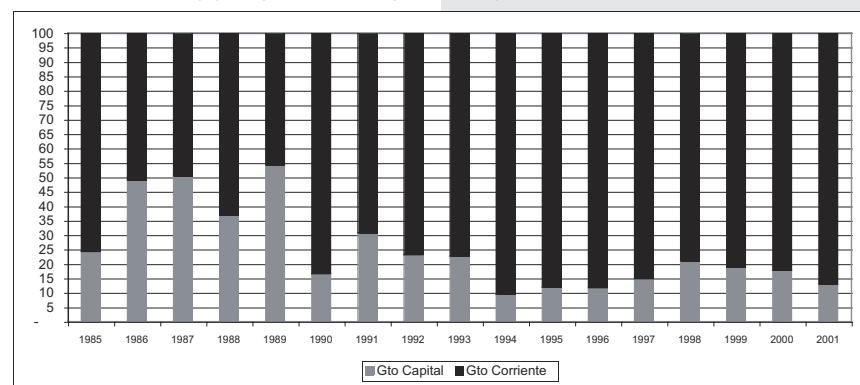
La explicación de ello es que en los primeros años de la década de los ochenta, el intervencionismo económico oficial en el agro fue excesivo, pues en 1985, por cada 100 pesos producidos en la agricultura, implicaba un gasto del Estado de 66 pesos. En contraste, para 2001, de cada 100 pesos producidos por el sector agropecuario, el Estado gastaba 23 pesos en el campo. En este sentido, la disminución del peso relativo del gasto agropecuario y rural dentro del gasto neto del sector público presupuestario fue una tendencia estructural, pues es de señalar que, en 1985, el Estado destinaba al campo 15 centavos de cada peso gastado y pasó en 2001 a gastar solamente seis centavos por cada peso. Es claro que, en realidad, poco de los recursos señalados llegaban directamente al agro en esa época de crisis, dada su utilización en la asunción de pasivos y saneamientos financieros de las grandes empresas e instituciones paraestatales del momento (AZÚCAR, S.A., FERTIMEX, BANRURAL e INMECAFE).

Cabe señalar que el gasto agropecuario y rural detentó un ritmo de crecimiento negativo promedio anual de -6.1% entre 1985 y 2001. Por su parte, el gasto corriente dentro del gasto agropecuario y rural también mostró un crecimiento negativo de -5.3% anual, pero fue mucho mayor la disminución del gasto de capital pues mostró un promedio anual de -9.4% durante el periodo. En la práctica, esta disminución del recurso de inversión en infraestructura coadyuvó a la descapitalización del campo mediante la disminución del acervo del capital en el agro, dado que la inversión extranjera directa no mostró interés en el medio rural y para el capital nacional hubo mejores oportunidades de rentabilidad en otros sectores económicos, dadas las condiciones macroeconómicas. Ello repercutió en menguar las posibilidades de que el comportamiento del gasto público estuviera relacionado con el PIB agropecuario.

En términos de composición del gasto, se puede observar nítidamente la orientación de la pérdida relativa de importancia del gasto de capital y su relación inversa con el gasto corriente. La falta de inversión en obra pública de infraestructura y el retiro del Estado en la fabricación de insumos para la agricultura genera esta disminución de la capacidad de atracción y arrastre de capitales privados por parte de la política pública del Estado (ver gráfica 2).

Gráfica 2

Composición relativa (%) del gasto público agropecuario y de las áreas rurales en México, 1985 - 2001



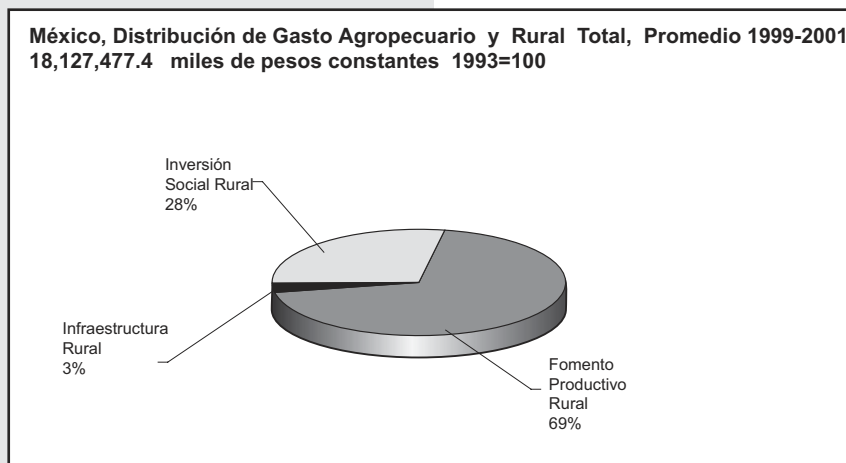
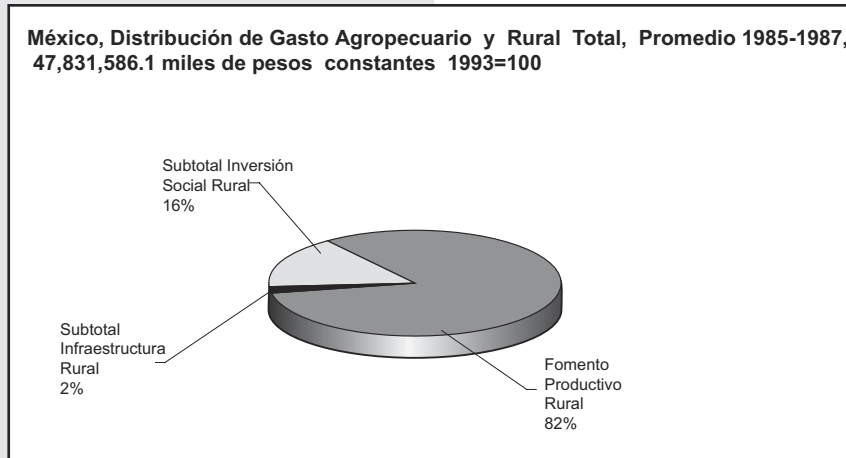
Elaboración propia con base en Pensado, 2004, ibid.

En relación con la distribución funcional del gasto público agropecuario y rural,¹⁰ lo podemos clasificar en tres partes, la relativa al fomento productivo en general, la de infraestructura social rural destinada a comunidades y la relativa a la inversión social rural como alimentación, salud y educación, entre otros. En este sentido, el rubro tradicional de fomento productivo agropecuario, forestal y pesquero se vio reducido: de poco más de las cuatro quintas partes del total del gasto agropecuario y rural que detentaba en el promedio trienal 1985-1987, llegó a ser apenas las dos terceras partes del promedio trienal 1999-2001. Por su parte, el monto relativo a infraestructura social para áreas rurales prácticamente no varió, pues pasó de 2 a 3%. Al contrario de los anteriores, el rubro del gasto ejercido en inversión social en áreas rurales se incrementó de manera sustancial y aumentó, de 16% del

¹⁰ Adoptada por la Oficina Regional de la FAO de América Latina y el Caribe como parte de los resultados del seminario regional efectuado en 2001.

Gráfica 3

monto promedio del trienio inicial, a 28% del trienio final (ver gráfica 3).



ductivo, los rubros funcionales de gasto ejercido que disminuyeron en forma notable entre los mencionados promedios trienales de 1985-1987 y 1999-2001 fueron los relativos al abasto y comercialización (de 41.4 a 9.7% del total del gasto público agropecuario y rural), de canalización de recursos financieros (de 5.1 a 2.9%). En contraste, los rubros funcionales de gasto público que tendieron a elevarse de manera significativa fueron los vinculados a la infraestructura hidráulica y de riego, desarrollo rural y extensionismo técnico.

Respecto a la importancia relativa de las dependencias e instituciones, durante una comparación trienal entre 1987-1988 y 1999-2001, evidentemente existió una reducción en la importancia relativa de la cabeza del sector programático presupuestal, en la Secretaría de Agricultura y, en menor medida, en la de la Reforma Agraria (pese a que ésta siempre conservó su carácter marginal). En cambio, las instituciones y programas de nuevo cuño, que pronto adquirieron una importancia relativa, fueron ASERCA-PROCAMPO, CNA, PROGRESA, Procuraduría Agraria y LICONSA. Es de señalar que entre las principales empresas e instituciones que fueron desplazadas se encontraron CONASUPO, AZÚCAR S.A., BANRURAL, INMECAFE y FERTIMEX (ver gráfica 4).

La evolución del gasto en fomento productivo rural manifestó correspondencia entre los cambios de estrategia de política pública para el campo y los sufridos en su distribución relativa, destacando dos aspectos: a) la importancia de la apertura comercial y sus repercusiones en el presupuesto (desplazamiento de gastos en subsidios a precios y mercados; de subsidios financieros que fueron sustituidos por los subsidios directos al productor, inversión en desarrollo rural, etcétera), armonizando la política pública de fomento con lo estipulado en los acuerdos de la OMC, y b) la reforma del aparato administrativo mediante la reducción relativa del gasto administrativo, de personal y de otros.

Los resultados de estos cambios no se tradujeron en una mayor eficacia del gasto público si se considera como resultado el severo estancamiento rural económico y social existente. Después de 17 años, se mantiene una incapacidad para remontar los problemas rurales y es posible atribuirlo —en parte— a la modalidad o estilo de ejercicio del gasto público adoptado para el medio rural. En verdad, es innegable que no hay éxito en política pública sin estar acompañado de crecimiento de la economía y de los ingresos de la población, del mejoramiento del bienestar social y de un fortalecimiento institucional de la relación Estado y sociedad.

Los rubros funcionales de gasto público que tendieron a elevarse de manera significativa fueron los vinculados a la infraestructura hidráulica y de riego, desarrollo rural y extensionismo técnico

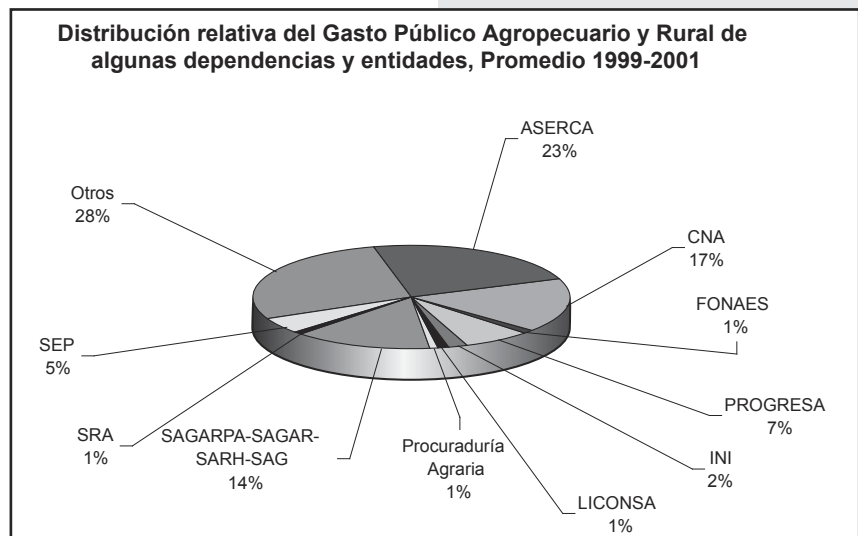
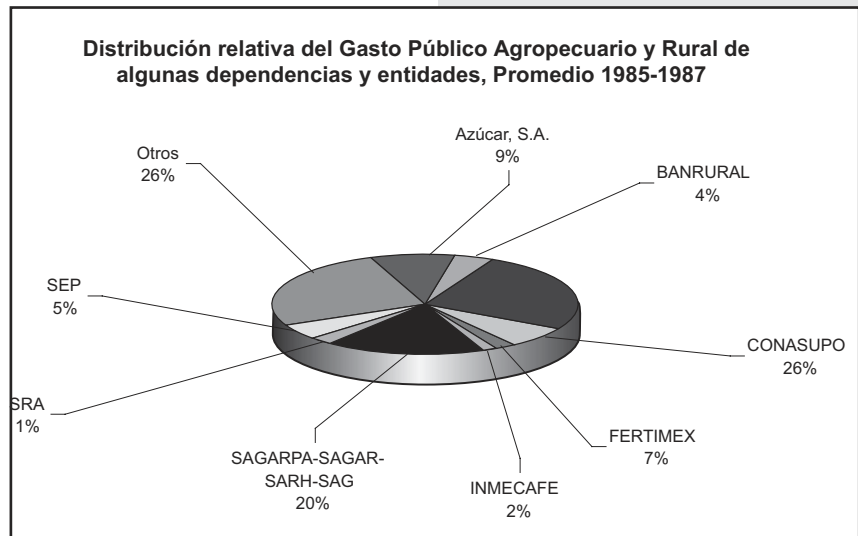
De tal manera, como elementos integrantes del gasto de fomento pro-

En México se pretendió transitar —en corto tiempo— de un desarrollo eco-

nómico proteccionista, que traía consigo implícita una pesada intervención económica estatal, a otro donde el crecimiento estaba asociado a la liberalización económica. Sin embargo, en el periodo observado, la sucesión de programas de ajuste y estabilización manifestaron, por un lado, la salida de la crisis del endeudamiento y un exitoso combate a la inflación, pero por el otro una incapacidad de generar un ambiente propicio al incremento sostenido de productividad económica en el largo plazo, pese a las medidas de liberalización impuestas, lo cual se tradujo en mayor desigualdad social y económica, además de la persistencia de pobreza social, entre las cuales destaca la proveniente del medio rural.

La pérdida de importancia de la agricultura en la economía y la intensificación de la migración rural no se tradujo en mejorar y modificar sustancialmente las condiciones de productividad, ni elevó los niveles de bienestar social rural. La baja productividad en el periodo se manifestó en que por cada peso producido por un trabajador promedio en la economía en general, en el sector silvoagropecuario y pesquero sólo se logró generar alrededor de treinta centavos por trabajador. Esta situación devino en un severo estancamiento productivo sectorial manifestado a través de su dinámica, pues el crecimiento promedio anual de la economía fue de alrededor de 2.6% de 1985 a 2001, en contraste con el del sector silvoagropecuario y pesquero que fue de 0.2%.

La heterogeneidad estructural del agro se ha ensanchado y profundizado. El minifundismo rural siguió siendo mayoritario entre los productores rurales tanto privados como del sector social; prácticamente, seis de cada diez productores rurales eran ejidatarios o comuneros. De los 4.1 millones de ejidatarios y comuneros que poseían una superficie aproximada de 103 millones de ha, 51%



Gráfica 4

tenía parcelas menores a cinco ha y en conjunto significaban 14.3% de la superficie total del sector social. Por el contrario, alrededor de 3.6% de ejidatarios poseía poco más de la tercera parte de la superficie del sector social. No obstante, la puesta en marcha de la reforma a la legislación agraria en 1992 y de haberse certificado la parcela ejidal en cerca de las cuatro quintas partes de la superficie del sector social agrario, la apertura del mercado de tierras no ha sido significativa, pues la superficie involucrada en transacciones había sido apenas del orden del 0.9% de la superficie.¹¹

La heterogeneidad estructural del agro se ha ensanchado y profundizado. El minifundismo rural siguió siendo mayoritario entre los productores rurales tanto privados como del sector social

¹¹ La información y cifras sobre el panorama social agrario fueron retomadas del excelente trabajo de la Procuraduría Agraria, *Estadísticas Agrarias, 2004*, en versión CD, coordinado por la Dirección General de Estudios y Publicaciones, México, 2004.

indirectamente al cultivo del maíz (y en menor medida al frijol), pero en cultivos como trigo, arroz, soya y sorgo, su economía adversa propició la disminución de superficies y que la importación se convirtiera en determinante para el abasto del mercado interno. Asimismo, en productos agrícolas procesados tradicionales, donde los mercados internacionales enfrentaron una severa reestructuración, se propició un estancamiento, como fueron los casos de los cultivos agroindustriales y/o agroexportadores tradicionales (tabaco, algodón, caña de azúcar, plátano, hule y café).

El auge económico en el sector agroalimentario en el periodo estudiado, casi exclusivamente residió en la expansión tanto del enclave agroexportador horto-frutícola como de la industria relativa a bienes manufactureros de alimentos y bebidas, en particular, cerveza, tequilas, productos en conserva y procesados en frío. Es decir, en complejos agroindustriales caracterizados por el empleo intensivo de tecnología y capital, que proyectan una tendencia hacia la integración tanto vertical —a través de corporativos— como de tipo horizontal, al nivel de conglomerados regionales. Es de mencionar que, pese al dinamismo extraordinario de dichas exportaciones agroalimentarias, el déficit en la balanza comercial agroalimentaria persistió dada la movilidad de la apertura comercial vinculada a un tipo de cambio sobrevaluado en la mayoría de años del periodo, con lo que se favoreció la importación y se dificultó poder alcanzar mayor competitividad para la exportación.

En este sentido, es claro que no han sido suficientes estos éxitos parcia-

les y aislados dentro del contexto de una profunda heterogeneidad productiva. Es de reconocer que el efecto negativo del retiro del Estado en el campo no ha sido resuelto, con todo y la intención oficial de facilitar la inversión no gubernamental en el campo, pues, como se ha visto, se tuvo un resultado fallido. Aún más, independiente al hecho de haber logrado una relación equilibrada entre el gasto y el PIB sectorial expresada en la evolución del índice de orientación agropecuaria, y que además en los últimos años pareciera existir una recuperación relativa, pues han podido converger los ritmos de crecimiento tanto del gasto agropecuario como del producto sectorial (2.5 y 3%, respectivamente) durante el último cuatrienio observado (lapso 1998-2001).

4. Aproximación analítica sobre el gasto público agropecuario y rural

En el estudio del periodo 1985-2001 se sustentó la hipótesis de que el problema del gasto público agropecuario y rural en México no ha sido sólo de suficiencia en la magnitud de recursos económicos, sino principalmente de estilo de política pública agropecuaria y rural, circunscrita a una profunda inestabilidad y fallas institucionales que ha devenido en un grave problema de incapacidad del Estado para lograr eficacia del gasto público en materia de resultados económicos y sociales en el medio rural.

Mediante el uso de pruebas de regresión estadística de los resultados de dos modelos econométricos¹⁴ relativos a la vinculación entre el producto económico y el gasto público a nivel general de la economía y en particular

En productos agrícolas procesados tradicionales, donde los mercados internacionales enfrentaron una severa reestructuración, se propició un estancamiento, como fueron los casos de los cultivos agroindustriales y/o agroexportadores tradicionales



Archivo del CEDRSSA

¹⁴ Se utilizaron dos modelos de regresión para determinar la relación de diversos factores con el PIB total (Kalmanovitz S., 1991) y el PIB agropecuario (Contreras Germán et al., s/f.), considerando el gasto público total y el gasto público agropecuario y rural. Cuando en un sistema se desconoce la existencia de endogeneidad o exogeneidad, se utilizan los modelos vectoriales de autoregresión (ARV), con el fin de evaluar el impacto de los residuales de la regresión de las series de tiempo de una variable al tratar de explicar el comportamiento de otra y viceversa por medio de un sistema de ecuaciones con las regresiones de ambas variables. Las regresiones incluyeron las series con un retraso en el tiempo, debido al número de datos que se tiene en la serie. Por lo antes mencionado se efectuaron las pruebas utilizando la Granger —causalidad, la descomposición de varianza y la observación de coeficientes de regresión con sus respectivas pruebas de sensibilidad estadística.

del sector agropecuario, se demostró que en el caso del gasto programable del sector público hay evidencia de cierta relación con el desempeño del PIB total, cuestión que no se observó en el caso del gasto público agropecuario y rural. Por ello, es probable que dichos resultados sean motivados por un efecto combinado, tanto de la disminución de la importancia relativa del gasto público agropecuario y rural, como por la presencia de una relativa ineficacia en traducir las erogaciones en resultados económicos y sociales positivos en el medio rural.

El axioma que subyace en el ejercicio, se basa en el enunciado de que una mayor variabilidad negativa del coeficiente de la brecha de productividad está asociada a profundizar el diferencial entre el agro y la economía, por lo que el ritmo de crecimiento sectorial tiende a disminuir. Por el contrario, la mayor variabilidad de signo positivo del coeficiente de la brecha de productividad se vincula con reducir la brecha de productividad entre el agro y la economía en general, permitiendo posibilidades de crecimiento del sector agropecuario y, por tanto, brindando las posibilidades para que pueda darse un mejor desempeño del gasto público en el sector.

En el caso de México, durante 1985-2001 se redujo el coeficiente de producto-ingreso agropecuario respecto al de la productividad económica promedio en general; ello dio por resultado una dinámica de crecimiento negativa de la productividad agropecuaria. La varianza del coeficiente de la brecha de productividad fue nula (0.0002) y la dinámica de crecimiento de la productividad fue negativa (-0.5%). En comparación con los demás casos revisados en un estudio regional de gasto público anterior, se constata que estos valores ubican al país en una posición poco favorable en términos de detentar estabilidad para crecer y lograr eficacia del gasto público agropecuario y rural. En con-

clusión, mayores probabilidades de ineficacia en el gasto público coadyuvan a profundizar la heterogeneidad social productiva en el campo, razón por la cual la brecha de productividad con el resto de la economía es tan amplia y profunda que torna difícil atraer la inversión al campo frente al margen tan amplio de productividad económica promedio del resto de la economía.

Consideraciones finales

En el contexto latinoamericano y particularmente en México es indispensable considerar el análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural como un insumo más para el diseño y discusión de las políticas públicas para el campo en el siglo XXI.

El uso de la nueva base de datos sobre gasto público agropecuario y rural debe coadyuvar a la emergencia de nuevos enfoques y aproximaciones analíticas que facilite y ordene la discusión y construcción de consensos entre los actores económicos, sociales, políticos e institucionales que están involucrados en los temas de la agricultura y la alimentación. Ello podrá ser útil para construir una visión sistémica sobre la importancia del campo en el desarrollo del país en el siglo XXI, a mejorar los instrumentos de planeación, ejecución y evaluación de políticas y programas.

En este sentido, se pueden definir las siguientes propuestas:

Una primera propuesta factible para México y la región es procurar que los estilos de políticas y de ejercicio del gasto público agropecuario y rurales sean eficaces en términos de resultados para su respectivo país y población, instrumentando la promoción de la productividad económica vía un mejor aprovechamiento tecnológico y científico de la biomasa y la biodiversidad, propiciando un desarrollo más equitativo y sustentable en el medio rural.

Una segunda propuesta es la instalación de políticas más adaptadas al entorno en su ejecución y con una mayor participación organizada de los actores sociales, políticos e institucionales, de los distintos niveles de gobierno, a través de la instauración de políticas de Estado a largo plazo.

Una tercera y última propuesta, que complementa a la anterior, es que dichas políticas sean flexibles, permitiendo la adopción de medidas contracíclicas en el manejo del gasto público agrícola y rural en ciertas coyunturas, que no propicien la inestabilidad institucional en el agro, característica intrínseca a los elevados costos de transacción asociados a la incertidumbre que priva en el agro de la mayoría de los países de la región y de nuestro país.

Bibliografía, hemerografía y documentos

- Allen Richard y Daniel Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure, a Reference Book for Transition Countries*, OECD, París.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, New York.
- CEPAL, (2003), *Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable centroamericano*, México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, CLAD, octubre de 1998.
- Contreras Díaz, Germán et al (s/f), *Análisis Económico de la Participación del Gasto Público en el Crecimiento del Producto Interno Bruto Agropecuario, (1970-1998)*, mimeo, Universidad de Chapingo, UACH, México.
- FAO, *El Estado de la inseguridad alimentaria*, Roma, varios números.
- French-Davis Ricardo (2003), *Financial crises and national policy issues: an overview, Serie informes y estudios especiales*, Santiago, Chile, marzo de 2003.
- Gordillo, Gustavo, Andersson K., Laerhoven F. y Noguer L. (2003), *Desempeño de los Servicios Públicos Agrícolas y el Rol del Gobierno Local*, ponencia presentada en la Reunión 2003 de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, marzo 2003.
- Lederman, Daniel (2005), *Beyond the City: the Rural Contribution to Development*, World Bank, Washington DC.
- Kay Cristóbal (2005), Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina, en *ALASRU, Análisis latinoamericano del medio rural*, revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, ALASRU-UACH, México, pp. 1-46.
- López, Ramón (2004a), "Why government should stop non-social subsidies: measuring their consequences for rural latin american", en *Papers*, World Bank's website.
- López Ramón (2004b), *Effect of the Structure of Rural Public Expenditures on Agricultural Growth and Rural Poverty in Latin America*, núm. RUR-04-01, Washington, DC, diciembre de 2004.
- Lynn, Laurence E. (2004), "Reforma a la gestión pública: Tendencias y Perspectivas" en, *De la administración pública a la Gobernanza*, de María del Carmen Pardo (comp.), COLMEX, México, pp. 105-128.
- Ocampo, José Antonio (2002), *Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world*, Serie informes y estudios especiales, núm. 4, Santiago, Chile, junio de 2002.
- Pensado Leglise, Mario del Roble (2003), *Estudio sobre gasto público agropecuario y de áreas rurales, 1985-2001 en ocho países: Uruguay, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Panamá, Honduras, Jamaica y Cuba*, Cáp. I, mimeo, FAORLC, Santiago de Chile.
- Pensado Leglise, Mario del Roble (2004), *La evolución del gasto público del sector agropecuario y las áreas rurales en México, durante el periodo de 1985 a 2001*, mimeo, FAORLC, Santiago de Chile.
- Rawlings Laura B. y Norbert R. Schady (2002), "Impact Evaluation of Social Funds, An Introduction" en *The World Bank Economic Review*, vol. 16, núm. 2.
- Stiglitz, Joseph E., (1995), *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, España, Segunda edición, diciembre de 1995.
- Salomón, Kalmanovitz (1991), *Macroeconomía y gasto público en economías de desarrollo intermedio. Esquemas de reproducción Kaleckianos y Marxistas*, Cuaderno de Economía Universidad Nacional de Colombia, Tercera Época, Volumen XI-Número, Colombia.