

El Paquete Económico 2010

Contrario a lo que reiteradamente se pretende difundir, y llega a creerse de parte de la ciudadanía, la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión no son entes en los que la dinámica esté ausente y ello se evidencia tanto en la superación de un acto protocolario y ritual como era el informe presidencial como en la discusión sobre el denominado paquete económico para el siguiente año que tiene en el Proyecto de Ley de Ingresos, la llamada miscelánea fiscal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sus ejes fundamentales.

La modificación de la ceremonia del informe presidencial quedando ésta reducida a la entrega del mismo

y junto con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (y los tiempos establecidos en ella) han modificado la dinámica a grado tal que la glosa del informe, en el caso específico del ramo Hacienda y Crédito Público, se ha convertido en una dis-

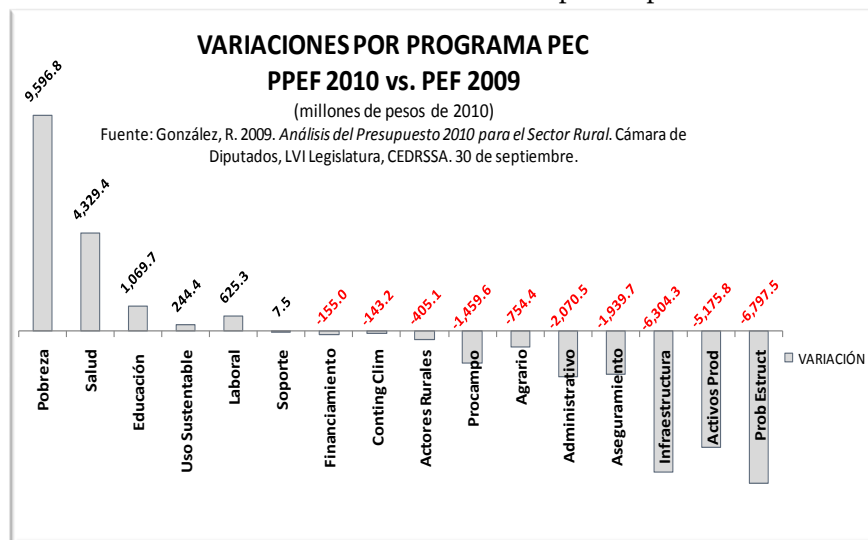
cusión sobre la futura política de ingreso y gasto para el siguiente año.

De manera sintética, al entregar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la Cámara de Diputados el paquete económico se apuntaron algunos elementos del entorno para el próximo año. De éstos se desprende la

estimación que las condiciones económicas y financieras para 2010 sean mejores a las registradas el presente año, previendo que la recuperación económica inicie a partir de la segunda mitad de ese año. El precio estimado de la mezcla mexicana de crudo es de 53.9 dólares por barril con una plataforma de dos mil 500 barriles diarios lo

que significará menores ingresos petroleros. Se contempla hacer uso de la cláusula de excepción contenida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para proponer un déficit presupuestario de 60 mil millones de pesos durante 2010 equivalente al 0.5 por ciento del

(Continúa en la página 2)



Contenido	Página
Jaime Trejo Monroy	<i>El Paquete Económico 2010</i> 1
Violeta R. Núñez Rodríguez	<i>Presupuesto en materia indígena 2010</i> 3
Luis Cruz Nieva	<i>¡Crece el financiamiento rural! ¿En beneficio de quién?</i> 6
Samuel Peña Garza	<i>Redescubrir el Territorio en el Presupuesto para el Campo</i> 9
Altynai Arias Hernández	<i>Apoyos a la organización social del campo en el PEC</i> 12
Edith Carmona Quiroz	<i>Las Mujeres en el Presupuesto Rural</i> 14
Gabriela Rangel Faz	<i>Programas de Asistencia Alimentaria en el PPEF 2010</i> 16

Producto Interno Bruto (PIB), mismo que se reducirá a 40 mil millones de pesos en 2011.

En materia fiscal, también expuesto de forma sintética, se propone reformar la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), contempla que para la cerveza se incremente la tasa de 25 al 28 por ciento durante el periodo 2010 – 2012, reduciéndose posteriormente a 27 por ciento en 2013 y 25 por ciento en 2014; para bebidas alcohólicas, establecer una cuota de tres pesos por litro para aquellas de más de 20° GL; para los tabacos labrados, establecer una cuota por gramo de tabaco o por cigarro de 80 centavos por cajetilla a partir de 2010 hasta llegar a dos pesos en 2013, además de establecer la obligación de imprimir en las cajetillas el código de seguridad con objeto de combatir el contrabando y; para los juegos y sorteos, incrementar la tasa de 20 a 30 por ciento así como introducir nuevos gravámenes en las telecomunicaciones. Se propone, igualmente, una contribución para el combate a la pobreza cuya tasa de contribución sería del dos por ciento y aplicaría de forma general gravando la venta de bienes y servicios sin excepción; se incrementa la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para empresas y personas físicas ubicando la tasa máxima en 30 por ciento para el periodo 2010 – 2012, en 29 por ciento para 2013 y retornar al 28 por ciento en 2014. En el caso del sector agropecuario pasa de 19 a 21 por ciento en este impuesto; mientras el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) aumenta la tasa de dos a tres por ciento y reducir el límite exento de 25 mil a 15 mil pesos.

En los documentos entregados por la SHCP se contempla una disminución del gasto programable propuesto para 2010 de 74.2 miles de millones de pesos con respecto al aprobado en 2009, ya que pasa de 2,926.3 a 2,867.8 miles de millones de pesos, y se propone la desaparición de las secretarías de la Función Pública (SFP), de la Reforma Agraria (SRA) y de la de Turismo (SECTUR); asimismo se considera fusionar la Lotería Nacional con Pronósticos

Deportivos para la Asistencia Pública, medidas que permitirán ahorros de hasta seis mil 500 millones de pesos el próximo año y a partir de 2011 de ocho mil millones de pesos. Contempla, igualmente, ahorros en gastos de administración y de operación y de servicios personales por 80 mil millones de pesos. Se estima que las participaciones y aportaciones a las entidades federativas se ubicarán en 920.1 miles de millones de pesos, monto 0.3 por ciento mayor respecto al aprobado el presente año.

En unos meses, nuestro país pasó de lo que era un *catarrillo* a una fuerte neumonía atravesando por la influenza obligando todo ello a emprender un camino de ajuste económico del que, no podemos afirmar, pronto estemos en posibilidades de dejarlo para transitar en sentido diferente.

El paquete económico conjuga mayores sacrificios en los ingresos de la población, más gasto que salga de sus bolsillos, lo mismo para satisfacer sus necesidades básicas que para responder al fisco. El escenario económico es, y no parece que vaya a registrar cambios en el corto plazo, muy complicado. Sólo algunos datos arrojados por la actividad económica durante el presente año: en los primeros seis meses cayó 13.2 por ciento; entre enero y agosto, los ingresos presupuestarios fueron menores en 6.7 por ciento real respecto al mismo periodo del año anterior; en el primer semestre la caída del consumo privado en los hogares fue de 9.2 por ciento; la inversión productiva cayó 11.5 por ciento y las exportaciones de bienes y servicios disminuyeron 22.7 por ciento. Mientras de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) el número de desempleados alcanzó los 2.87 millones de personas y una tasa de desocupación del 6.28 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA); sólo en agosto pasado, 13 mil empleos se perdieron en el sector agropecuario a consecuencia de la caída en la actividad económica aunado a una sequía atípica y, en el afán de una recapitulación de ninguna forma exhaustiva, las

Directorio Agenda Rural

José Sergio Barrales Domínguez

Director General CEDRSSA

Alejandro Castillo Barajas

Director de Rentabilidad y Competitividad Sectorial

Samuel Peña Garza

Subdirector de Estudios Comparativos

Luis Cruz Nieva

Subdirector de Estudios de Rentabilidad

Gladis Ugalde Vitelli

Subdirectora de Estudios de Competitividad

Altynáí Arias Hernández

Jefa del Departamento de Rentabilidad

Edición: Luis Cruz Nieva

reservas internacionales mantienen una tendencia descendente que las ubica, al periodo entre el 21 y el 25 de septiembre, en 76 mil 138 millones de dólares.

Desde el sector agropecuario, tal vez con excepción de un relativo apoyo de parte del organismo cúpula de los productores privados, las organizaciones campesinas y hasta los agroindustriales se han pronunciado en contra del paquete económico por considerar, de forma sintética, que éste no alienta la inversión con la aplicación del ISR; afectará el empleo en el sector; tendrá impactos inflacionarios de hasta 10 por ciento al cumplirse con la tasa de dos por ciento de impuesto al consumo; deja en el desamparo a una amplia franja de la población con la desaparición de la SRA.

Dicho por algunos es “un golpe brutal al campo”. Existe preocupación porque no existe un incremento sustantivo al Programa Especial Concurrente (PEC) y porque se contempla la reducción de recursos públicos para los programas de Activos Productivos, el de Comercialización. Apoyos a Insumos e Infraestructura. Sólo una cadena productiva, la de la cerveza, ha señalado que la aplicación del ISR, como se ha propuesto,

puede acarrear la pérdida de 30 mil empleos.

Aquel que augure que el próximo año será de una recuperación parece no estar contemplando y menos analizando que el escenario nacional, y aquel que corresponde al sector agropecuario, no están sencillos; sólo basta apuntar que aún no está claro el monto de recursos que requeriremos para atender las necesidades sólo de alimentos de la población nacional. En el escenario internacional las perspectivas son de una recuperación lenta y con una incidencia negativa en el empleo, lo que terminará impactando en nuevos ajustes a un programa económico que ya, desde su difusión, recibe críticas, cuestionamientos y parece requerir de una cirugía mayor.

Retornando a las palabras iniciales, cabe señalar que como es ahora ya una tradición, la actuación y participación de las organizaciones de productores e industriales vinculados al sector agropecuario, podrán modificar algunos planteamientos contenidos en el paquete económico.

“El paquete económico conjuga mayores sacrificios en los ingresos de la población...”



Presupuesto en materia indígena 2010

El marco legal

De acuerdo con el mandato constitucional, el presupuesto en materia indígena debe ser establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Esto es determinado en la fracción B del Artículo 2 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra dice:

B.Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones¹ señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.²

Asimismo, en el Artículo 41 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* se establece:

El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá: II... j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...³

En este marco, las diferentes secretarías y dependencias gubernamentales reportan a la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, cuánto de su presupuesto destinarán a los programas dirigidos a población indígena, a fin de constituir “las erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas”. A partir del 2008, el presupuesto en materia indígena es desglosado por dependencia gubernamental y por programa en el PEF (antes sólo se daba el monto total).

Sin embargo, es importante indicar que a pesar de que cada dependencia gubernamental reporta el presupuesto en materia indígena, a fin de cumplir con la llamada “integralidad y transversalidad de las políticas, progra-

mas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas”⁴, como lo decreta el Artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Cuadro 1. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas

Millones de pesos corrientes				Millones de pesos de 2010			
Años		Variación		Años		Variación	
2009	2010	Nominal	%	2009	2010	Nominal	Real %
38,103.3	44,418.7	6,315.4	16.6	39,932.2	44,418.7	4,486.5	11.2

Fuente: PEF 2009; PPEF 2010; y Criterios Generales de Política Económica 2010.

Pueblos Indígenas (CDI), hasta ahora existen serios cuestionamientos en torno a la integralidad, a la transversalidad y coordinación entre las dependencias para lograr este objetivo⁵. Aunado a esto, en general ninguna dependencia ha creado programas específicos para atender el desarrollo de esta población. Además, cada una de ellas utiliza criterios particulares para calcular el monto presupuestal (a veces consideran los municipios cuya población indígena representa el 30%, el 40% o el 70%). Por esto, cada año vemos programas diferentes, que de por sí se aplican en el ámbito federal, supuestamente dirigidos a la población indígena. No obstante esto, los datos nos muestran una realidad.

Los datos del presupuesto en materia indígena 2010

De acuerdo con el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 (PPEF 2010), diez secretarías de Estado y las aportaciones a los Ramos 33 y 19 constituyen el presupuesto en materia indígena. En conjunto se proyecta destinar 44,418.7 millones de pesos, cifra que representa 10% de crecimiento real en relación con el año anterior (ver Cuadro 1).

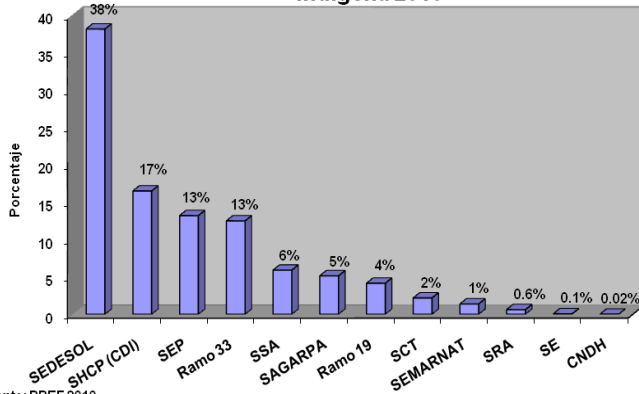
Para este año, las erogaciones representan el 1.40% del presupuesto federal total, porcentaje sumamente bajo si consideramos que éstas se destinan a una población de más de 10 millones de personas, quienes recordemos tienen los más altos grados de marginación y desnutrición del país.

Cuadro 2. Proyecto de Presupuesto de la CDI 2010 (Millones de Pesos)

Total	7,340.70	100%
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	4,588.90	62.5%
Programas Albergues Escolares Indígenas	789.4	10.8%
Acciones de control de las unidades centrales y foráneas	422.6	5.8%
Instrumentación Políticas Transversales con Población Indígena	280.9	3.8%
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	210.0	2.9%
Servicios de apoyo administrativo	193.5	2.6%
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	170.0	2.3%
Programa Fondos Regionales Indígenas	154.1	2.1%
Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	145.0	2.0%
Comunicación Intercultural	81.9	1.1%
Planeación y Participación Indígena	57.4	0.8%
Acciones para Igualdad de Género con Población Indígena	41.8	0.6%
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia	37.0	0.5%
Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	33.2	0.5%
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	23.7	0.3%
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados	20.0	0.3%
Proyectos de Inmuebles (oficina administrativa)	18.1	0.2%
Mantenimiento de infraestructura	18.0	0.2%
Atención a Tercer Nivel	17.1	0.2%
Función pública y buen gobierno	14.6	0.2%
Excarcelación de Presos Indígenas	10.5	0.1%
Manejo y Conservación de Recursos Naturales Zonas Indígenas	10.0	0.1%
Apoyo a proyectos de comunicación indígena	3.0	0.04%

Fuente: PPEF 2010. Análisis Funcional Programático Económico, en www.shcp.gob.mx.

Gráfica 1. Proyecto de Presupuesto Federal en materia indígena 2010



Del total del presupuesto en materia indígena, Desarrollo Social es la Secretaría que más recursos destinará a población indígena. De acuerdo con los datos del PPEF 2010 (Gráfica 1), más del 38% del presupuesto total en materia indígena provendrá de dicha secretaría, siguiéndole Hacienda (CDI) y Educación Pública, con 16.5% y 13.2% respectivamente.

La CDI, institución nacional responsable del desarrollo de los pueblos indígenas, destinará 7,340.7 millones de pesos, cifra que representa un decrecimiento del 6% en relación con el presupuesto del año anterior. De los 23 rubros presupuestales de la Comisión (ver Cuadro 2), el 63% del presupuesto se dirigirá al Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), con un monto de 4,588.9 millones de pesos. A este programa, de manera lejana, le sigue el de Albergues Escolares Indígenas (creados en la década de los setenta) con 789.4 millones de pesos.

Resalta el caso del Programa de Fondos Regionales Indígenas (cuyo origen data del gobierno de Salinas de Gortari), ya que desde la creación de la CDI, siempre ha sido el tercer programa en importancia (durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, era el primer o segundo programa, junto con Albergues, en importancia). En relación con el año anterior, Fondos Regionales tiene un decrecimiento de 44 por ciento.

Desde el año 2002 y en particular desde el nacimiento de la CDI (2003), la inversión en infraestructura ha sido la “estrategia de desarrollo” (ver Cuadro 3) para los pueblos indígenas, porque a ese programa se ha dado una gran prioridad en términos presupuestales. Todos los años (a excepción de 2006) el presupuesto del PIBAI ha crecido, y la proporción en relación con la CDI siempre ha sido mayor al 50% del presupuesto total de esta Institución.

Con la CDI siempre ha sido mayor al 50% del presupuesto total de esta Institución. Todavía es necesario esperar a la aprobación del PEF a fin de co-

Cuadro 3. Presupuesto total de la CDI a Infraestructura Social (Millones de pesos)

Año	INI/CDI	PIBAI	% de PIBAI en relación con CDI
2000	1,137	61	5%
2001	1,414	68	5%
2002	1,345	797	59%
2003	1,800	1,554	86%
2004	2,992	1,660	55%
2005	4,213	3,094	73%
2006	5,080	2,686	53%
2007	7,024	4,371	62%
2008	7,330	4,124	56%
2009	7,809	4,378	56%
2010	7,341	4,589	63%

Fuente: 2000-2009, PEF y PEF por Ramo Administrativo; Informes de la CDI 2001-2003 y CDI a través del IFAI; y PPEF 2010.

Nota: Los datos de 2000-2003, corresponden al INI y al Programa de Infraestructura Básica. A partir del 2004 a la CDI y al PIBAI.

¹ Las obligaciones hacen referencia a: desarrollo regional; escolaridad; servicios de salud; condiciones de las comunidades; incorporación de las mujeres al desarrollo; red de comunicaciones; actividades productivas y desarrollo sustentable; políticas sociales para proteger a migrantes; consulta a los pueblos. Fracción B del Artículo 2 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el DOF, 14 de agosto de 2001.

² Fracción B, Artículo 2, *op. cit.*, 2001.

³ Artículo 41 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, publicada en el DOF, 31 de diciembre de 2008.

⁴ Fracción III del artículo 3 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Publicada en el DOF, 21 de mayo de 2003.

⁵ Al respecto ver la *Evaluación de la transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas de Michoacán. 2004-2005*, CDI, Universidad de Guadalajara, INDESO, Guadalajara, Jalisco, 2007.

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Infraestructura Social Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).

nocer los programas específicos a los que se destinará el presupuesto. Sin embargo, en general hasta ahora el presupuesto en materia indígena no presenta cambios en relación con los últimos ocho años. En conclusión, la infraestructura continúa siendo lo prioritario. Sin embargo, es importante revisar a fondo qué ha ocurrido con este programa, debido a que hasta la fecha, como se

constata en la Evaluación Específica de Desempeño 2008⁶, además de que la cobertura es sumamente baja, no se ha podido conocer si el revestimiento de un camino de terracería, o la construcción de un puente, o una carretera, entre otros, tienen algún impacto en la población indígena.



¡Crece el financiamiento rural! ¿En beneficio de quién?

Habitualmente el análisis del desempeño del Ejecutivo federal a partir de lo que se presenta como resultados en el Informe de Gobierno resulta parcial y limitado, producto del carácter mismo de la información contenida en dicho documento, pues pretende ser un informe anual, cuando en realidad lo que se reporta son los resultados de la gestión del primer semestre del año en curso y una proyección hacia la culminación del mismo.

Por ello es importante considerar el desempeño en un plazo mayor del reportado debido a que permite observar las principales tendencias, así como sus posibles insuficiencias.

Así, en las siguientes líneas presentamos una visión general del diseño de la política de financiamiento del 2006 al 2008; expondremos su prin-

cipal tendencia; y, concluiremos con observaciones puntuales que pudieran ser atendidas en el futuro. Es oportuno señalar que una exposición más amplia, que aborda otros aspectos de la gestión pública sobre el tema, se podrá consultar en la página electrónica de este centro de estudios.

Aspectos distintivos de la política de financiamiento 2006-2008

En primer lugar es importante advertir que lo que hoy observamos del desempeño de los programas de financiamiento rural, es producto del rediseño de la banca de desarrollo en su conjunto que inició en la década de los noventa y culminó en los primeros años de la actual. Si pudiésemos sintetizar la diferencia sustantiva entre la política anterior con la presente, diríamos que ante-

riormente existían mecanismos básicos de financiamiento a tasas de interés subsidiadas, otorgado por instituciones públicas de fomento; lo que se complementaba con la aplicación de requisitos a las instituciones crediticias de canalizar a pequeñas empresas parte de sus préstamos, a tasas de interés preestablecidas. Aún cuando las pequeñas unidades de producción recibían poca derrama crediticia, ésta se daba bajo una visión de fortalecimiento productivo; el crédito se acompañaba de apoyos tecnológicos, que se complementaba con los programas de extensión agrícola, entre otras acciones.

El eje del diseño actual de las instituciones de la banca de fomento en el medio rural contiene como principio rector que éstas debieran ser entidades sostenibles, eficientes y competitivas, de manera que logra-

ran tener amplia cobertura y profundizaran los servicios financieros hacia sectores tradicionalmente desatendidos. De esta manera se pone énfasis en desarrollar los mercados financieros para mejorar el acceso de las empresas al crédito a través de diversos mecanismos (fomento de nuevos agentes de intermediación e integración de fondos para otorgar garantías líquidas, por ejemplo).

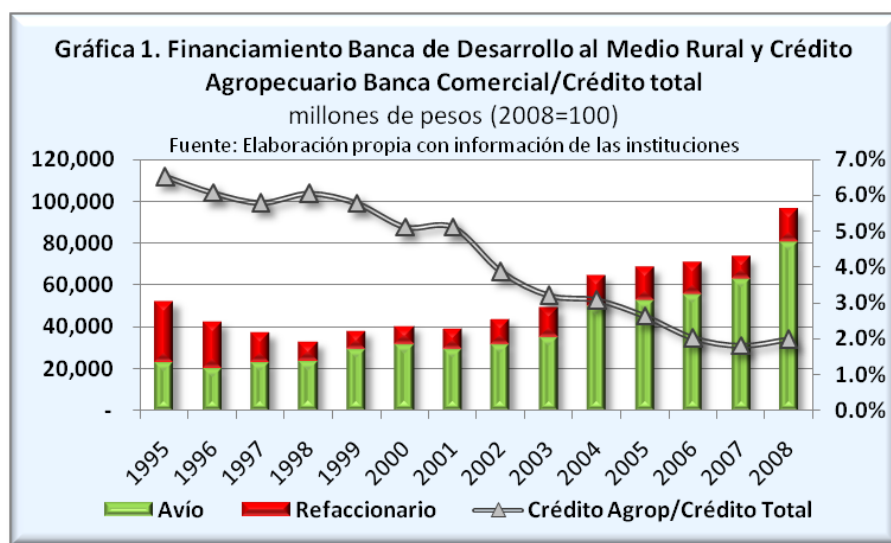
Ahora no se discute si el Estado debe intervenir o no en la oferta de crédito, el foco de la discusión se encuentra en cómo y a quién. El nuevo enfoque privilegia el desarrollo de una banca pública de segundo piso y una banca de primer piso compuesta por la banca comercial e intermediarios no bancarios que se vinculan directamente con los solicitantes de crédito. Los componentes de subsidio se concentran, ahora, en reducir los costos de transacción para lograr que los intermediarios privados atiendan numerosas solicitudes de crédito de pequeña escala, así como en el fomento a la constitución y/o fortalecimiento de intermediarios financieros rurales.

En los primeros años de la actual década dichos lineamientos se concretaron en un conjunto de reformas que tuvieron como resultado la configuración actual de la banca de desarrollo.

La principal tendencia

Actualmente las instituciones de fomento son sostenibles y eficientes; asimismo, han incrementado la derrama crediticia con una recuperación significativa, pero seguimos observando una limitada cobertura y escasa profundidad de los merca-

y ello a pesar del entorno de crisis en el que la economía se encuentra inmersa (Gráfica 1). Podemos atribuir este efecto a dos factores: al surgimiento de la Financiera Rural y al buen desempeño de gestión tanto de ésta como de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agri-



dos financieros, sobre todo en aquellos que atienden a las pequeñas unidades de producción, lo que se traduce en la práctica cotidiana en un incumplimiento de los objetivos de política.

Efectivamente, la colocación crediticia total al medio rural observa una tendencia de recuperación alentadora; del 2000 al 2008 la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) es del 11.5% en términos reales, esto es descontando el efecto de la inflación

cultura (FIRA). Sin embargo, este desempeño se contrasta con el de la banca comercial, quien por su parte como se muestra en la gráfica, ha tenido un comportamiento decreciente con una TMCA de -8.2% en términos reales.

Y es aquí donde se encuentra un aspecto distintivo del financiamiento al sector, cuya manifestación se observa en la participación marginal de la banca comercial (con recursos propios) y cuyo peso descansa en la

banca de desarrollo. La banca comercial sólo participa en el negocio de la intermediación porque se fondea en la banca de desarrollo a una tasa de entre 2 y 7 puntos porcentuales y los productores obtienen créditos de la primera a una tasa de interés de 14 a 20 por ciento. De esta manera los efectos positivos de los recursos públicos se ven diluidos en los elevados márgenes de intermediación, en donde los productores, especialmente los de menor escala, eventualmente acceden a un crédito caro y en la mayor de las veces desfasados de los ciclos productivos.

Otro aspecto a destacar es que la mayor parte de los recursos se dirigen a productores rurales cuyos ingresos anuales superan los 165 mil pesos. Los desequilibrios regionales persisten en la distribución de los recursos pues el 20% de ellos se dirigen a la región Sur-Sureste (la de mayor rezago económico), cuando a principios de los años cincuenta era del 30% (Cruz, L. 2009; Del Ángel, G. 2005); y para completar esta breve imagen, tenemos que el 71.7% del total del crédito de la banca de desarrollo se dirige a municipios con Índice de Desarrollo Humano alto (Cruz, L. 2009). Adicionalmente, el crédito como vehículo para la capitalización de las

unidades de producción retrocedió fuertemente desde 1997 y a la fecha se mantiene restringido, como se muestra en la gráfica la evolución del crédito refaccionario. Con ello predomina una visión de corto plazo sobre las necesidades de inversión para elevar la productividad del sector.

Como se constata en este breve apunte actualmente se cuenta con un monto importante de recursos crediticios, sin embargo, el imperativo de ope-

“... la intervención pública debe buscar una nivelación de las oportunidades productivas...”

rar de manera eficiente y con buenos niveles de rentabilidad de las instituciones de fomento, las han llevado a privilegiar la colocación de recursos en empresas rentables (o que están en proceso de serlo), siendo que este perfil de *cliente* podría obtener financiamiento de la banca comercial, lo que a su vez repercute en que ésta última no arriesgue en la colocación de crédito con recursos propios, sino que la lleva a mantenerse en el negocio de la intermediación de los fondos públicos. Pero cuidado, de aquí

no se puede desprender que se deben eliminar los actuales instrumentos de financiamiento, y a las instituciones, porque para ciertas unidades de producción estos recursos son indispensables; la reflexión iría más bien en el sentido de revisar las operaciones que constituyen sólo un financiamiento subsidiado para las unidades de producción que pueden obtener financiamiento con la banca comercial.

Y más aún, dicha revisión debiera hacerse en una perspectiva mayor, pues los problemas del desarrollo rural deben encararse en forma mucho más integral, cuya intervención pública debe buscar una nivelación de las oportunidades productivas que permita a las unidades de producción de menores ingresos acceder a condiciones de vida dignas mediante políticas productivas apropiadas para su desarrollo.

Cruz, L. 2009. Política de Financiamiento Rural: elementos para la Glosa 2009 y proyecto de Presupuesto de Egresos 2010. Cámara de Diputados, LVI Legislatura. CEDRSSA. (Documento de trabajo)

Del Ángel, G. 2005. Transformación del crédito agropecuario. El caso de FIRA en perspectiva histórica. CIDE (Documento de trabajo no. 320).

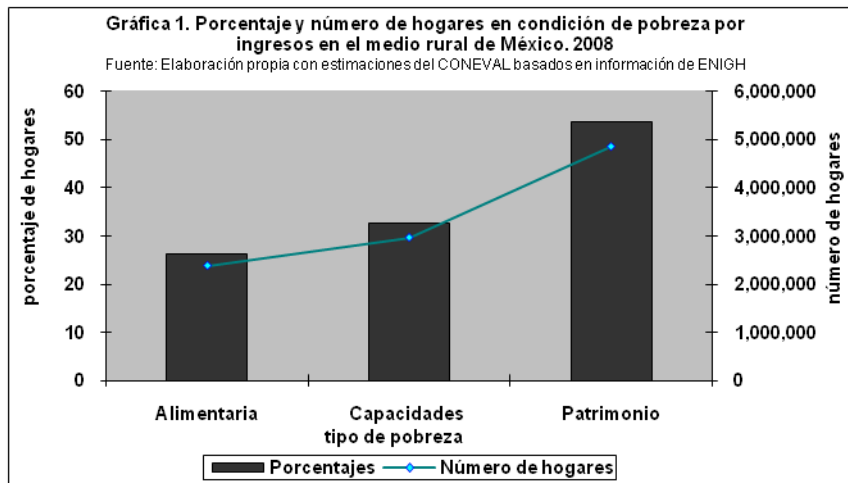
Redescubrir el Territorio en el Presupuesto para el Campo

La imbatible pobreza en amplias zonas rurales de México y la evolución del Índice de Producción de Alimentos Per Cápita, testimonia que nuestro país no acaba de encontrar las formas y los medios para avanzar en su desarrollo rural.

Pese a lo anterior el discurso insistente sobre la riqueza de la diversidad de México no cambia. Sin embargo las estadísticas de la producción de alimentos Per Cápita y la terca realidad de la pobreza en múltiples localidades rurales, territorios aislados situados en zonas de montaña, de selva o en el desierto, insiste en llamarnos a reconocer en el terruño (en un cambio paradigmático que reoriente los enfoques y estrategias del modelo de desarrollo rural vigente en el país) la diversidad fisiográfica y conocimiento agrario que pueden aportar al diseño del proyecto nacional de desarrollo rural las consideraciones inherentes a la comprensión de los espacios conocidos y de la acción local.

Las nociones que orienten el abordaje territorial del desarrollo rural se recogen apropiadamente en la Ley de

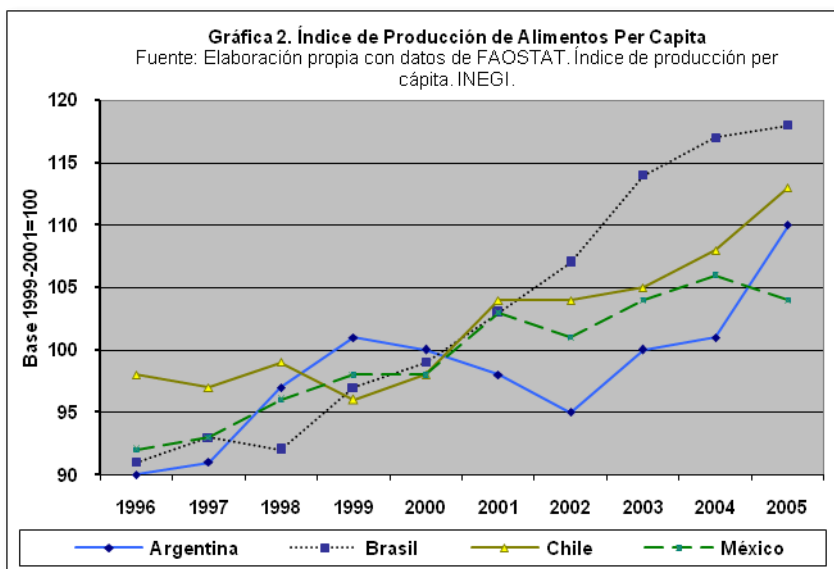
Desarrollo Rural (LDR) basten como ejemplo los artículos 8° y 9° de esta:



Artículo 8o.- Las acciones de desarrollo rural sustentable que efectúe el Estado, atenderán de manera diferenciada y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante el impulso a las actividades del medio rural, el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso y la promoción de vínculos entre los ámbitos rural y urbano para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere su actividad productiva, así como a los servicios para su bienestar.

Para lo anterior, el Estado promoverá lo necesario para formular y llevar a cabo programas de atención especial, con la concurrencia de los instrumentos de política de desarrollo social y de población a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal competentes, de las entidades federativas, y los municipios.

Artículo 9o.- Los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especifi-



carán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, por lo que su estrategia de orientación, impulso y atención deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en cuenta asimismo los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo.

Para el cumplimiento de lo anterior, la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, establecerá una tipología de productores y sujetos del desarrollo rural sustentable, utilizando para ello la información y metodología disponibles en las dependencias y entidades públicas y privadas competentes.

Una visión de conjunto que abarque la ley de Desarrollo Rural Sustentable y las Reglas de Operación (ROP) de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo



Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA);

impele algunas observaciones:

¿Porque si está claro en la LDR que se atenderán de manera diferenciada y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, la

SAGARPA ha establecido materializar la consecución de cinco objetivos en los cuales no explicita lo planteado por la LDR?

La LDR mandata el impulso a las actividades del medio rural, el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso y los considerandos de las ROP aceptan que ...bajos niveles de ingreso de los productores, provenientes de sus actividades económicas, en algunos casos significa altos índices de pobreza; el mismo objetivo general de las ROP es Contribuir a que los productores rurales y pesqueros eleven su calidad de vida e incrementen su nivel de ingreso, fortaleciendo su participación en los mercados a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales e impulsando la participación creciente y autogestiva de los mismos.

Luego ¿por



qué no se contempla (con la excepción de Atención a Problemas Estructurales) indicador alguno para justipreciar lo que pasa con ingreso y empleo como beneficio de los programas de la SAGARPA?

Ciertamente los indicadores establecidos en las ROP son básicamente de eficiencia y de proceso, pero sería deseable la incorporación del objetivo general de las ROP en la matriz

de marco lógico, no únicamente para contemplar la construcción de un indicador para el FIN del conjunto de programas, también para aportar coherencia entre los productos esperados por la ejecución de los programas en una región. La impresión de casi todos los programas es que parecen quedarse en la construcción de indicadores para las acciones y en menor medida en indicadores para los productos y, excepcionalmente arriban a indicadores para el fin del conjunto de programas.

Por último, en este artículo, ¿por qué la estratificación de productores



en función de su nivel de capitalización derivada de su posesión

actual de activos productivos y no de la magnitud del ingreso que además permitiera tener información de la composición del mismo?

No debe perderse de vista que el argumento central de este artículo no es la propuesta de presupuesto global ni mucho menos el propuesto a los diferentes programas del PEC; no tiene materia el debate de los instrumentos en la ausencia de destino y medios. Por esta razón el planteamiento es redescubrir el territorio en el presupuesto para el campo. Tejer en la multifuncionalidad de la Unidad de Producción Familiar Campesina (UPFC), como base en una jerarquía de sistemas territoriales.

Siendo la unidad de producción campesina multifuncional, para atender estas unidades de producción rurales habría que entenderlas como un complejo de relaciones socio-productivas y culturales que no podrían abordarse aislando una de las partes del todo, sino como un conjunto de relaciones que se establecen entre las partes. Dicho de otra forma, la totalidad que se identifica por su estructura y función, y se define por las relaciones que se establecen entre sus componentes que a la vez forman un todo.

La *diversidad* y la *desigualdad* expresada en la particular función y estructura de las unidades de producción rurales en las diferentes regiones del país, son argumentos para referenciar tipología y geografía en el diseño del apoyo direccionado, no a una parte aislada del todo, sino a la unidad de producción campesina entendida como un sistema, como unidad con una coherencia determinada en la combinación de actividades que generan ingreso y/o seguridad alimentaria a la familia, en tanto responden a las fuerzas productivas del mismo sistema de finca campesina, pero también a su entorno ecológico y socioeconómico.

Podemos considerar la Unidad de Producción Familiar Campesina (UPFC) como la unidad básica multifuncional de organización productiva en el campo que, sirviéndose de la situación del mercado y condiciones naturales y sociales de su entorno, ha desarrollado una racionalidad

propia expresada en la movilidad de su fuerza de trabajo, en la flexibilidad de la composición de su ingreso y en su capacidad para realizar ajustes tácticos que minimicen el riesgo en sus estrategias de vida, de producción agrícola y reproducción familiar; para proporcionar a la familia un equilibrio interno y el nivel de bienestar más alto posible¹.

La UPFC nos permitimos abordarla para su entendimiento y atención como un sistema. Sin embargo no se puede entender el funcionamiento del sistema limitándolo a la escala unidad de producción familiar sin ensanchar el marco del análisis en su dimensión espacial. De hecho el sistema de UPFC lo consideramos sólo como la unidad base en una jerarquía de sistemas que tendría los siguientes niveles:

- Unidad de Producción Familiar Campesina.
- Comunidad Rural.
- Microrregión.
- Región.

Ahora bien, la economía de la Unidad de Producción Familiar Campesina está marcada por una estrategia de ajuste. No solo para responder a la emigración de la fuerza de trabajo, también para enfrentar el característico riesgo de la agricultura de temporal que generalmente practican. Está visto que la agricultura y la ganadería están fuertemente determinadas por la incertidumbre del temporal y en algunas regiones del

país también por las heladas tardías o tempranas, entonces por supuesto que la seguridad alimentaria es básicamente precaria y la respuesta de las familias campesinas consiste en el empleo de su fuerza de trabajo en actividades asalariadas y en el abandono de prácticas agrícolas, con el consecuente desequilibrio del sistema de producción de la UPFR.

En estas condiciones es cada vez más difícil para la UPFC resistir las cíclicas crisis en los sectores de empleo temporal urbano, las sequías o inundaciones periódicas propias de zonas con rezago estructural de infraestructura productiva, y la falta de mecanismos justos de comercialización de su producción agropecuaria. A pesar de que la producción campesina ha subsistido, la estructura y función de estos sistemas se encuentran fuertemente deterioradas.

Algunas acciones para volver al equilibrio el sistema de producción de la UPFC serían ocuparse de la construcción y rescate de infraestructura de riego, sea con agua de pie, pozo profundo o agua de lluvia; debe trabajarse en el mejoramiento de la fertilidad de los suelos y en los materiales de siembra; se debe repoblar la pequeña ganadería familiar de agostadero y la de traspato y - definitivamente - se requiere mecanizar el campo mexicano con instrumentos de trabajo agrícola apropiados a las condiciones fisiográficas y de escala de la UPFC y sus organizaciones productivas.

Al revolucionarse los medios de producción y los procesos técnicos de trabajo se debe poner atención a la capacitación de la fuerza de trabajo. Pero no aquella entendida solo como cursos donde los campesinos son objeto de procesos de enseñanza-

aprendizaje en aula, se requiere entender a los productores como actores rurales que quieren y pueden aportar a la generación de conocimiento para la innovación de la producción agrícola local, pero que demandan para ello acceso a la infor-

mación de otras experiencias, de otras tierras, de otras tecnologías.

¹ Peña S. 2001. Identidad y Territorio: Bases para el Desarrollo Rural de la Región Ixtlera. UAM-X.

◆ ◆ ◆ ◆ ◆ ◆ ◆ ◆ ◆ ◆

Apoyos a la organización social del campo en el PEC

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contempla dentro de sus ejes de acción, lograr una economía competitiva y generadora de empleos, que garantice la igualdad de oportunidades y la sustentabilidad ambiental; considerando al sector agropecuario y pesquero como estratégico y prioritario para el desarrollo del país.

Para concretar este propósito, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAP), 2007-2012, y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2007-2012, presentan las acciones específicas y los resultados esperados al final del periodo.

El PEC se propone impulsar el desarrollo rural mediante 34 programas y 97 componentes de apoyo, en nueve vertientes especializadas¹, los cuales se ejecutan por 13 secretarías de Estado y sus órganos desconcertados; el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Ramo 33, el Ramo 23, y los Tribunales Agrarios.

El presupuesto aprobado en el presente año al PEC fue de 235,858 millones de pesos, destacando los apoyos a las vertientes Social, Infraestructura y Competitividad, los cuales representan el 65 por ciento de los recursos destinados.

Ahora bien, acorde con el propósito de elevar el desarrollo humano de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras, se establece la estrategia de incorporar a los actores del medio rural a la concertación de medidas que tiendan a lograr un desarrollo armónico.

Para ello el PEC incorpora Programas de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural en donde se concentran las acciones de fomento con este fin.

Es importante notar que además de las acciones contenidas en el programa citado, existen otros programas como el de Fortalecimiento a la Organización Rural (organízate) de la SAGARPA, el cual tiene como objetivo específico consolidar formas de organización social, además se cuenta con los programas de apoyo a los sistemas-producto, los cuales pueden participar de manera consultiva en la instrumentación de las políticas públicas, así como en la formulación de planes y programas de desarrollo rural.

En el Informe de Labores 2009 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se da cuenta que las acciones sustantivas para el fomento de la organización social en el agro, se concentró en la formación de planes de desarrollo organizacional; en la formación de capital humano que buscaban consolidar las organizaciones sociales. Para realizar lo anterior, se asignó un total de 196.9 millones de pesos.

En el 2008 se apoyó 211 organizaciones sociales con 304.5 millones de pesos. En el 2009 informe citado se indica que se apoyó a 209 organizaciones con 311.7 millones de pesos; lo cual se utilizó para efectuar labores de capacitación, especialización y desarrollo de habilidades y capacidades técnicas. Asimismo, se invirtió en

equipo de oficina y cómputo, en adquisiciones de mobiliario y en acciones de difusión tales como foros, asambleas, mesa de trabajo, y talleres entre otras.

Por otra parte, como se recordará, el objetivo de la integración de cadenas agroalimentarias es incrementar los niveles de productividad, rentabilidad y competitividad; bajo éste propósito se integran los comités sistema-producto. Hasta la fecha existen 36 a nivel nacional y 231 estatales; los cuales se conformaron desde el año de 1981 hasta el 2007.

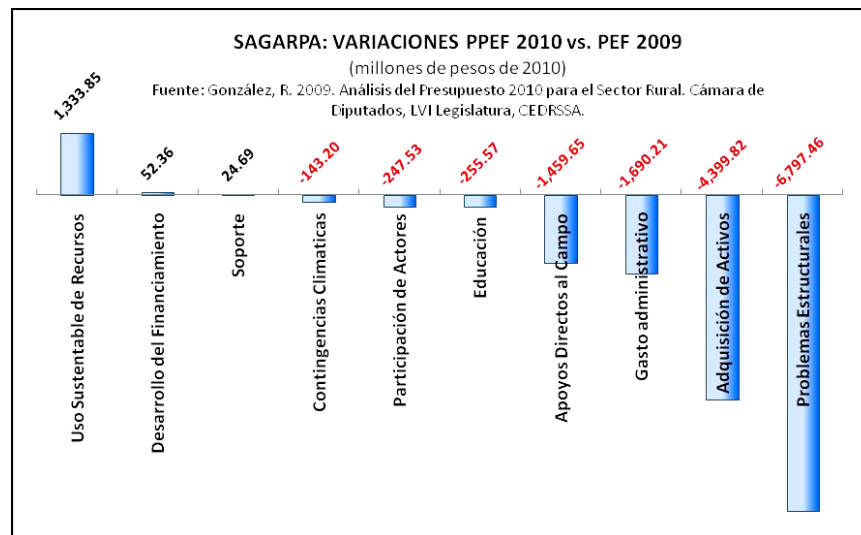
Los comités nacionales de sistema-producto, en el año 2008 recibieron a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) un total de 94.4 millones de pesos, y 100.9 millones de pesos para los Comités Estatales, en colaboración con los gobiernos estatales.

En el caso del programa a organizaciones sociales de la Secretaría de Reforma Agraria se refleja en el programa de Fomento de Desarrollo Agrario (FORMAR) a quien en el año del 2009 se le aprobaron 196.9 millones de pesos, de lo cual se destinó el 94% a organizaciones rurales ganaderas, acuícola, agroforestales y ambientalistas, entre otras, para proyectos productivos y de capacitación. Hasta la fecha se han entregado 171 millones 691 mil 799 pesos, restando 24 millones 308 mil 20 pesos.

En el caso del programa de COINVERSION operado

por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y siendo otro de los programas que apoya el fomento organizacional en tres vertientes: promoción del desarrollo humano y social; fortalecimiento y profesionalización se operó con un total de 103.8 millones de pesos para el caso de los actores que participan en el desarrollo rural. Los cuales obtuvieron apoyo para proyectos que contribuyan a la construcción de capital social en localidades del país con mayor número de población en condiciones de pobreza o situación vulnerable.

Para el 2010 los tres programas ya comentados tienen destinados un total de 478.4 millones de pesos para la participación de los actores en el desarrollo rural, en lo que respecta al programa Organízate, ejecutado a través de SAGARPA, se propone destinar 320.8 millones de pesos; en el caso del FOR-



MAR, de la SRA, se le destinaron para este año sólo 58.1 mdp. Y en el caso del de COINVERSION se propone un monto total de 99.5 mdp.

¹ Las nueve vertientes del son: Financiera, Competitiva, Educativa, Medio Ambiente, Laboral, Social, infraestructura, Salud, Agraria y Administrativa.

Las Mujeres en el Presupuesto Rural

En la década de los setenta los estudios de Ester Boserup, marcaron el inicio del reconocimiento de la participación de las mujeres en la economía. A partir de entonces, son muchos los estudios que se han hecho con una visión de género en los diversos contextos de la actividad humana. Para el caso que nos ocupa, sin duda los análisis intentan incidir en la aplicación de políticas públicas acordes a las necesidades de la población objeto, que se vean reflejadas en programas y por consecuencia en la asignación de recursos presupuestales suficientes.

Ver el Presupuesto de Egresos de la Federación y concretamente el Programa Especial Concurrente en términos de números y porcentajes, de incremento o contracciones en los recursos destinados a los programas estatales, nos da un panorama de la política con que se atienden las necesidades del país y la idea de desarrollo que se pretende conseguir. Sin embargo, esta visión no es completa si no se consideran los efectos en la vida cotidiana de las personas a quienes se dirigen dichos programas.

Para el caso de las mujeres rurales, los programas han tenido una historia sui generis. Ha sido ampliamente documentado por los estudios de género, que las sociedades se organizan para su reproducción económica y material, bajo códigos culturales que derivan en la división genérica del trabajo, y que en nuestras sociedades latinas, a las mujeres les es conferido la responsabilidad de asegurar la sobrevivencia de la unidad doméstica.

Con el deterioro histórico de la economía, que abarca cerca de 35 años, las estrategias de sobrevivencia de la unidad

doméstica rural se ha modificado, impactando de forma diferenciada a hombres y mujeres.

Con la aplicación del modelo neoliberal en la década de los ochenta, que significó para el campo, el retiro del Estado en toda la cadena productiva ocasionó una feroz depauperización de la población rural, cuya principal estrategia de sobrevivencia fue acentuar la migración masculina, pero no sólo esto, sino como una fuente generadora de ingresos para activar y fortalecer las actividades agropecuarias; al mismo tiempo que se feminizaba demográfica y económicamente el campo, con la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral

vamente, en que las mujeres accedieran a la tierra por medio de la herencia directa del esposo o del padre cuando éstos murieran.

Hacia el inicio de la década de los ochenta, se crearon programas dirigidos a las mujeres rurales con una clara tendencia productivista, ya que se pensó que a través de la producción únicamente se podía mejorar los niveles de calidad de vida y por ende el desarrollo económico y social. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados y en su lugar fue profundizándose la pobreza, dando lugar a la "feminización de la pobreza rural".

Una vez agotada la propuesta de desarrollo anterior y el desmantelamiento productivo del campo, por la liberalización de la economía a las fuerzas del mercado internacional, se apostó a la creación de programas de bienestar social, dirigiendo recursos a aliviar la pobreza de las mujeres y sus familias en el campo.

La tendencia principal desde hace aproximadamente dos décadas, ha sido ver a las mujeres rurales no tanto como productoras, sino como beneficiarias de programas de carácter social; asociado principalmente a sus roles tradicionales en la división genérica del trabajo. Es así que vemos programas dirigidos a atender la salud general y reproductiva, programa de apoyo a la alimentación, vivienda rural, entre otros de este orden; sin embargo, con lo que respecta a la vertiente productiva ha mostrado un crecimiento marginal.

En un contexto de crisis económica internacional, como la que actualmente se vive, aunada la crisis crónica propia

“La tendencia principal desde hace aproximadamente dos décadas, ha sido ver a las mujeres rurales no tanto como productoras, sino como beneficiarias de programas de carácter social...”

agrícola, fundamentalmente como jornaleras, y como productoras de alimentos de autoconsumo (aunque su manifestación es diferenciada regionalmente en el país).

Si bien desde la década de los setenta, con la modificación de la Ley de Reforma Agraria en la que se reconoce la igualdad de hombres y mujeres para acceder al uso de la tierra, para las mujeres fue simbólico, ya que con la creación de las Unidades Agroindustriales para las Mujeres (UAIM), se requería de la organización de 15 mujeres para acceder a una UAIM y a los apoyos estatales para ponerlos en marcha, lo que en realidad no es equitativo. Se avanzó efecti-

del país por la aplicación del modelo neoliberal y la atroz pérdida de soberanía alimentaria, la respuesta del Ejecutivo ha sido reducir sustancialmente el monto del actual PPEF, incidiendo fuertemente en el PPEC.

Es importante mencionar, que aún cuando el PEC ha mostrado un crecimiento sostenido de 70% de 2003 a 2008, dirigiendo la mayor parte de éste a la SAGARPA, a programas de asistencia social, sobre programas productivos, financieros, de inversión a infraestructura, capacitación, entre otros, que pudieran reactivar paulatinamente la producción del campo y recuperar la soberanía alimentaria. Es claro, entonces que no es prioridad para la presente administración hacer frente a esta situación de recesión económica vía el fortalecimiento de la producción primaria.

Si bien es cierto, el Proyecto de PEC 2010, muestra un decrecimiento real de 2.3%, para el caso de los programas dirigidos a las mujeres rurales, se tiene lo siguiente:

1. En el ramo 10 Economía, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) se proponen 148.4 mdp, en contraste con los 130 mdp, aprobados en 2008, lo que significa un

14.2% de incremento

2. Cosa contraria sucede en el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), al que se propone destinar 365.5 mdp, significando una reducción de 36.7% de lo aprobado en 2008.

3. Otro aspecto que llama la atención, es en la vertiente social, específicamente en los programas alimentarios, en el que para la versión 2010 se les asigna un 13.53% más en contraste con el año anterior.

El hecho de hacer una breve revisión de los programas dirigidos a mujeres y su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de las sociedades rurales, nos indica que la tendencia productivista por sí sola, sin acompañarse de programas asistencia social no son tan efectivas; por tanto se requiere de un equilibrio entre ambas tendencias, en el entendido de las actuales circunstancias de recesión económica nacional y de las condiciones internacionales.

En el caso de las mujeres rurales, en particular es necesario acompañar la aplicación de recursos económicos con procesos capacitación desde la transferencia de tecnología, acceso a recursos económicos, administración hasta nue-

vos contenidos culturales de género.

Aún cuando se asignen cantidades importantes en el PEF y particularmente en el PEC, no se han podido resolver los graves rezagos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Son varias las voces que se han pronunciado por resolver la eficacia y eficiencia del gasto presupuestal, tanto en su aplicación en tiempo y forma, como en la accesibilidad de los mismos, al respecto, se requiere de la modificación de las reglas de operación de los programas destinados a incentivar la producción; y finalmente, la equidad de su distribución en las regiones de alta marginalidad.

Asimismo, de manera más general, se requiere de proteger el mercado interno en tanto se fortalece la economía nacional e integrar a las productoras rurales a este proceso. De no ser así, seguiremos reproduciendo esquemas que han demostrado su obsolescencia.

Se requiere de un cambio de 360° en la política del gasto, en el que se potencien los recursos económicos, naturales y sociales, como cualquier país pobre lo haría.



Programas de Asistencia Alimentaria en el PPEF 2010

Cuando el gobierno federal se refiere a los programas alimentarios en sus informes, evaluaciones y encuestas, menciona como los principales a los siguientes: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Abasto Social de Leche de Liconsa, Desayunos Escolares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Abasto Rural y Apoyo Alimentario (PAL) de Diconsa y Programa Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria, PAAZAP. A continuación se presenta un análisis de la propuesta presupuestal 2010 (PPEF) para estos programas y su relación con los últimos datos difundidos respecto de la pobreza en el país.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2009) en 2008 había 10.7 millones de familias en pobreza, el incremento de 2006 a 2008 fue de 1.3 millones de familias. Tal como lo menciona la propuesta de presupuesto 2010 del Ejecutivo, a través de Oportunidades y del PAL se pretende atender a 6,8 millones de familias, tanto del ámbito urbano como del rural, de tal forma que se lograría alcanzar al total de familias en pobreza de capacidades de 2008, que ya incluyen a las personas en pobreza alimentaria. La cobertura de ambos programas junto con el PAAZAP en 2008 fue de 5.3 millones de fami-

lias, si se añade a las 2.8 millones de familias beneficiarias del programa Abasto Social de Leche de Liconsa, y bajo el supuesto de que los programas no se duplicaron, se obtiene que en 2008 hubo una atención a 8.1 millones de familias en pobreza, que representaban el 75.3% de las familias en esta condición.

De aprobarse la propuesta del Ejecutivo, para 2010 las familias favorecidas con algún programa alimentario operado por el gobierno federal llegarían a contabilizar a 9.9 millones, y se les asignaría un presupuesto global de 49,157.25 millones de pesos. Haciendo una estimación del presupuesto que significaría la atención a los beneficiarios propuestos por los programas, se obtienen montos por familia muy disímiles, que van desde casi 200 pesos en el caso del Abasto Rural, hasta más de 8 mil pesos en el caso del Apoyo Alimentario (Cuadro 1).

El PPEF 2010, en su Anexo 8 que corresponde al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) contempla un presupuesto total de 237,847.3 millones de pesos. Dentro de este presupuesto, están incluidos tres de los programas alimentarios anteriormente mencionados que tienen la característica de apoyar al consumo de alimentos de las familias beneficiarias, éstos son: Oportunidades, Apoyo Alimentario y Abasto Rural; el monto total propuesto para ellos es de 33,894.40 millones de pesos, los cuales representan el 13% del PEC (Cuadro 2).

Las características de estos programas hacen que podamos afirmar que

Cuadro 1. Beneficiarios por programa y estimación de presupuesto 2010 por familia

Programa	Familias 2010	Presupuesto (mill. De pesos)	%	Presupuesto / Familias
Oportunidades (Sedesol)	6,000,000	\$39,578.00	80.51	\$6,596.33
Apoyo Alimentario	825,000	\$6,652.41	13.53	\$8,063.53
Abasto Social de Leche	3,050,729	\$1,120.34	2.28	\$367.24
Abasto Rural (personas*)	45,198,996	\$1,806.50	3.67	\$199.84
Total	9,875,729	\$49,157.25	100	\$4,977.58

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Labores de Sedesol y PPEF 2010

* No se suman las personas beneficiarias pues se duplicarían con las del resto de programas alimentarios

cerca del 90% de estos recursos propuestos en el PEC 2010 para los programas alimentarios se destinarán a la transferencia de efectivo a las familias beneficiarias. Por ello, a casi 15 años de haberse iniciado la operación de Oportunidades (antes Progres), principal programa alimentario del país y con el incremento reciente en los índices de pobreza, surgen varias preguntas: ¿Cómo hacer a los programas alimen-

tarios sostenibles? ¿Sería posible que, a través de los vastos recursos que se asignan para apoyar el consumo de las familias en pobreza, se impulse la producción nacional de alimentos y la generación de empleos? ¿Las corresponsabilidades que se definen para las familias beneficiarias que acceden a estos apoyos son pertinentes, o podrían modificarse para atender las prioridades actuales?

Cuadro 2. Presupuesto 2009 y propuesto 2010 para los Programas Alimentarios (mill. de pesos)

Programa / Ramo	2010			2009			2010-2009	
	PPEF	PEC	% rural	PEF	PEC	% rural	PEF	PEC
Ramo 20 Desarrollo Social								
Oportunidades (SEDESOL)	39,578.00	28,863.60	72.9	25,909.60	19,088.00	73.7	13,668.40	9,775.60
Programa Apoyo Alimentario de Diconsa	6,652.41	3,224.30	48.5	496.20	496.20	100	6,156.21	2,728.10
Apoyo alimentario en zonas de atención prioritaria (PAAZAP)	0.00	0.00	0.0	1,338.20	948.60	70.9	-1,338.20	-948.60
Programa de Abasto Rural Diconsa	1,806.50	1,806.50	100	2,000.00	2,000.00	100	-193.50	-193.50
Abasto Social de Leche de Liconsa*	1,120.34	0.00	0.0	1,641.50	0.00	0.0	-521.16	0.00
Total	49,157.25	33,894.40	69.0	4,979.70	2,948.60	59.2	44,177.55	30,945.80

* El programa Abasto Social de Leche de Liconsa dejó de formar parte del PEC desde 2009, pero sí tiene influencia en áreas rurales.

Siglas: PEF- Presupuesto de Egresos de la Federación, PEC - Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

Fuente: Elaboración propia con información del Tercer Informe de Labores de SEDESOL, PEF 2009 y PPEF 2010.



Palacio Legislativo de San Lázaro. Edificio "T", planta baja.
Teléfono: (55)50360000 y 01 800 1226272, Ext. 55017