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

ACERCAMIENTO AL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO ESPECIAL CONCURRENTE 2006-2008

CEDRSSA/DESANR/**NT**/ 037/07

OCTUBRE 2007

ÍNDICE

Capitulo	Página
I. INTRODUCCIÖN	3
II. COBERTURA DE LOS PROGRAMAS	5
III. COBERTURA DE ACUERDO CON EL ÍNDICE DE MARGINALIDAD	11
IV. COBERTURA DE ACUERDO A LA CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN RURAL	20
V. CONSIDERACIONES FINALES	27

I. Introducción

La presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2008 generó, como sucedió en los años anteriores, una reflexión sobre los impactos de las políticas dirigidas al campo mexicano. Entre las opiniones vertidas, es común escuchar que los recursos destinados al campo son insuficientes; las reglas de operación dificultan el acceso a los recursos; los apoyos llegan tarde y benefician a sectores específicos de la población rural y no necesariamente a los más necesitados; que existe duplicidad de acciones, y la concurrencia de las acciones de gobierno que se buscó con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a través del Programa Especial Concurrente (PEC), no se está dando los resultados que debiera.

Estas preocupaciones, que se externan año con año por los distintos actores rurales, motivaron a la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad (DESANR) del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) a realizar el estudio *Impacto de las políticas públicas en el desarrollo rural*, cuyo objetivo fue analizar el reparto del presupuesto del Programa Especial Concurrente (PEC) para conocer: su distribución espacial; el grado de cobertura de las familias rurales y las unidades de producción; y sus posibles impactos en las áreas rurales. El objetivo que el estudio buscaba era permitir a la Cámara de Diputados establecer criterios para la asignación del presupuesto que dé respuesta a los nuevos desafíos y que responda a las necesidades de los hombres y mujeres del campo.

Los resultados de dicho trabajo son los que aquí se presentan, mismos que fueron obtenidos por dos vías. La primera fue solicitar por medio del Sistema de Solicitud de Información de la Administración Pública Federal (SISI)

del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) el número de beneficiarios y monto ejercido por municipio durante el 2006. La segunda vía fue solicitar la misma información por medio de oficio al titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Además, se consultó la página de Internet para obtener la información del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. (FORTAMUNDF).

Es importante mencionar que se obtuvo información de cerca de 30 programas del PEC, que dan una idea de cómo se distribuyen los recursos públicos a lo largo del territorio nacional y muestran claramente los niveles de cobertura y los montos ejercidos por municipio. Esta información se cruzó contra la población objetivo que debería de ser atendida por cada programa.

La población a atender se obtuvo de varias fuentes de información: el número de hogares del *XII Censo de Población y Vivienda 2000*; lo referente a núcleos agrarios del *VIII Censo Ejidal 2001*; las unidades de producción del *VII Censo Agrícola y Ganadero 1991*; el número de pescadores de la Comisión Nacional de Pesca (CONAPESCA) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la de productores medios y comerciales de la tipología de productores del estudio *El sector rural en el Siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades* (Robles, 2007). Asimismo, se usó el índice de marginalidad definido por Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Los resultados obtenidos se muestras en los siguientes apartados.

II. Cobertura de los Programas

La cobertura de la mayoría de los programas del PEC es muy baja, salvo los casos de los programas Oportunidades, Fomento Productivo Café y Procampo. Por ejemplo, la Financiera Rural otorgó créditos sólo al 1.3% de los productores con potencial productivo; el PROGAN al 12.3% de las Unidades de Producción (UP) bovinas en condiciones de pastoreo; Desarrollo Rural al 24.4% de las UP con actividad agropecuaria, y Apoyos al Ingreso Objetivo al 6.1% de los productores medios o comerciales (cuadro 1).

Los programas de mayor alcance son los que cuentan con un padrón de beneficiarios específico y claramente definido. Oportunidades, que tiene como población objetivo a los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza, atiende a 5 millones de familias y a prácticamente a todos los hogares que viven en municipios de alta y muy alta marginación; Fomento Productivo Café, apoyó a ocho de cada diez productores de este cultivo, y Procampo a seis de cada diez UP agrícolas (cuadro 1).

Si el análisis se realizará en aquellos programas que tienen que atender a una población específica (pescadores, indígenas, jornaleros, etcétera), se tendría que las coberturas son muy bajas. Los programas de pesca sólo atienden al 13.4% de los productores que se dedican a esta actividad; el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad atienden al 1.8% de los productores organizados; el Programa de Jornaleros Agrícolas al 14.4% de este sector, y los Fondos Regionales Indígenas al 1.0% de la Población Económicamente Activa de los municipios indígenas considerados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). La baja cobertura de estos programas se explica en gran parte por los bajos presupuestos asignados (cuadro 1).

Si destacáramos los programas dirigidos a mujeres, se tendría que el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), sólo atiende al 18.5% de las propietarias de tierra; el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), al 2.8% de las ejidatarias y comuneras, y el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), al 13.5% de las propietarias de tierras indígenas (cuadro 1).

Si los programas se propusieran atender a la población objetivo se tendría que muchos programas asignarían montos muy bajos por sujeto. El Fideicomiso Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) estaría dando créditos de $92.00 por productor; el Programa Ganadero $598.00 por productor de ganado bovino, ovinocaprino, porcino y abejas; el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA) daría $348.00, y el Programa Alimentario daría $332.00 a los hogares en condiciones de pobreza (cuadro 1).

Cuadro 1
Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y PEF ejercido 2006
Principales Programas

Programa	Unidad de medida	Población a atender	Monto PEF 2008 (millones $)	Monto por unidad ($)	Cobertura 2006 (beneficiarios)	Cobertura 2006 respecto a población a atender (%)
Financiamiento						
FINANCIERA RURAL	Productores medios y comerciales	2,178,463	488.5	224	28,485	1.31
FIRA (Fideicomisos Instituídos en Relación a la Agricultura)	Productores medios y comerciales	2,178,463	200.0	92	273,480	12.6
SAGARPA						
Alianza para el Campo	UP Totales	3,823,063	10,298.7	2,694	796,566	20.8
Agrícola	UP con actividad agrícola	3,794,025	4,651.6	1,226		-
Ganadero (bovinos, ovinos, caprinos, porcinos y abejas)	UP ganaderas totales	3,163,357	1,891.5	598	67,597	2.1
Pesca	Pescadores fuente Conapesca	252,053	755.6	2,998	26,247	10.4
	Pescadores fuente INEGI	196,481		3,846	26,247	13.4

CEDRSSA

Programa	Unidad de medida	Población a atender	Monto PEF 2008 (millones $)	Monto por unidad ($)	Cobertura 2006 (beneficiarios)	Cobertura 2006 respecto a población a atender (%)
Ganadero (PROGAN)	UP con ganado bovino	1,290,155	3,700.0	2,868	119,823	9.3
	UP bovinas en condiciones pastoreo	971,311		3,809	119,823	12.3
Desarrollo Rural	UP Totales	3,823,063	3,000.0	785	932,012	24.4
PROCAMPO	UP con actividad agrícola	3,794,025	16,678.0	4,396	2,241,094	59.1
Diesel agropecuario y marino y gasolina ribereña	Productores medios y comerciales	2,178,463	2,464.1	1,131		-
Fomento Productivo Café	UP con café	486,678	1,178.8	2,422	393,003	80.8
Productividad	Productores medios y comerciales	2,178,463	270.0	124	126,106	5.8
Apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización	Productores medios y comerciales	2,178,463	8,358.1	3,837	133,537	6.1
Secretaría de Economía						
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Mujeres propietarias de tierra	1,108,622	82.4	74	205,171	18.5
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Productores asociados	381,156	490.3	1,286	6,793	1.8
Microregiones			80.0			

CEDRSSA

Programa	Unidad de medida	Población a atender	Monto PEF 2008 (millones $)	Monto por unidad ($)	Cobertura 2006 (beneficiarios)	Cobertura 2006 respecto a población a atender (%)
Reforma Agraria						
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	sujetos agrarios organizados	1,539,960	536.0	348	9,721	0.6
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Ejidatarias y comuneras	826,475	547.1	662	23,267	2.8
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Ejidatarios 65 años o más	1,109,500	420.0	379	1,050	0.1
Secretaría de Turismo						
Ecoturismo y Turismo Rural (núcleos con recursos)	Núcleos agrarios	738	135.0	182,927	302	40.9
Secretaría de Desarrollo Social						
Jornaleros Agrícolas	Jornaleros	3,800,000	130.0	34	547,102	14.4
Vivienda Rural	Hogares rurales	5,193,196	740.0	142	83,914	1.6
Programas Alimentarios	Hogares en condiciones de pobreza	3,784,956	1,255.0	332	171,247	4.5
Oportunidades	Hogares en Mpios alta y muy alta marginación	3,784,956	12,377.1	3,270	4,995,523	132.0
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales						
Forestal (Incluye Proárbol)	UP con bosques o selvas	35,335	5,378.0	152,200		-

CEDRSSA

Programa	Unidad de medida	Población a atender	Monto PEF 2008 (millones $)	Monto por unidad ($)	Cobertura 2006 (beneficiarios)	Cobertura 2006 respecto a población a atender (%)
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas						
Programa de Infraestructura Social Básica	Hogares indígenas	2,260,268	4,123.9	1,825	770,492	34.1
Fondos Regionales Indígenas	PEA mpios indígenas	2,390,917	295.0	123	24,903	1.0
Organización Productiva para Mujeres Indígenas	ejidatarias y comuneras indígenas	133,200	120.0	901	22,159	16.6
	Propietarias de tierra indígenas	163,688		733	22,159	13.5
Programa Turístico Alternativo en Zonas Indígenas	indígenas en núcleos agrarios con bosques y selvas	16,482	170.0	10,314	11,875	72.0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes						
Caminos Rurales	Población en pobreza extrema mayor de 16 años	5,357,211	1,200.0	224		-
PET	Población en pobreza extrema mayor de 16 años	7,000,000	850.0	121	249,483	3.6

Fuentes: XII Censo de Población y Vivienda, VII Censo Agrícola y Ganadero 1991, VIII Censo Ejidal 2001, proyecto de Decreto de PEF 2008, bases de datos de lo programas de gobierno solicitadas por medio del IFAI-SISI

III. Cobertura de acuerdo con el Índice de Marginalidad

Una de las preocupaciones centrales sobre el ejercicio del gasto público externado por los Diputados de los distintos partidos es si los recursos están llegando a los que más lo necesitan, de ahí sus esfuerzos para tratar de direccionar los recursos estableciendo una serie de condicionantes en el decreto de presupuesto de cómo se debería otorgar los apoyos a la población beneficiada. A continuación se muestran los resultados obtenidos cruzando la información del ejercicio del presupuesto 2006 por municipio con los índices de marginalidad.

En el caso de la SAGARPA, sumando los beneficiarios y montos ejercidos en el 2006, de trece programas (sin Procampo), el 63.5% de los beneficiarios viven en municipios de alta y muy alta marginación, aunque reciben sólo el 40.8% del presupuesto. En contraste, en municipios de baja y muy baja marginalidad viven el 19.6% de los beneficiarios y recibieron el 25.6% del presupuesto (cuadro 2).

Para el Procampo poco más de la mitad de los beneficiarios se localizan en los municipios más pobres del país y sólo reciben el 33% de los recursos que otorga el Programa. Dicha situación se debe a que los productores de estas regiones marginadas cuentan con predios habilitados más pequeños que en el resto del país. Esta desigualdad en la distribución de los recursos se trató de resolver por la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en la Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, al establecer criterios más precisos para la actualización y ajuste de la cuota de apoyo por unidad de superficie del PROCAMPO, con gran efecto en la distribución del ingreso rural y en la promoción de prácticas agrícolas más sustentables y conversión productiva (cuadro 2).

En los programas de SAGARPA existen grandes contrastes. En el Programa Fomento Café, nueve de cada diez beneficiarios viven en municipios de alta y muy alta marginación. Por su parte, en los programas Competitividad Agricultura, Inversión y Capitalización y Sistemas Productos sucede todo lo contrario, poco más del 70% de los recursos llegan preferentemente a municipios de baja y muy baja marginalidad (cuadro 2).

En el rubro de financiamiento, tanto lo otorgado por la Financiera Rural como lo que reporta FIRA, se otorgan siete de cada diez pesos en municipios de baja marginalidad, lo que se puede explicar porque estas instituciones atienden preferentemente a productores rentables y comerciales que puedan pagar los préstamos que se les dan (cuadro 2).

Los apoyos productivos en zonas pobres son escasos, además del programa Fomento Café, otros programas que al menos destinan la mitad de sus recursos a zonas marginadas son: PAPIR, PROGAN, Microregiones, Opciones Productivas, los programas de la CDI (Programa de Inraestructura Básica de Albergues Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Mujeres indígenas, Programa de Capacitación a Pueblos Indígenas y Turismo) y PROCYMAF. El problema es que estos programas se les asignan escasos recursos por lo que benefician a muy pocas personas (cuadro 2).

Para el caso de Oportunidades poco más de la mitad de sus beneficiarios viven en municipios marginales y sólo un 5.8% en municipios de muy baja marginalidad, lo que es explicable porque es un programa de superación de la pobreza. También se destinan a zonas marginadas la mayor parte de los recursos de los programas de Vivienda

Rural y Microregiones. Por el contrario, los apoyos de DICONSA no se encuentran concentrados en las áreas más pobres del país (cuadro 2).

Para el Ramo 33 se tiene que el FAISM y el FORTAMUNDF otorgan el 54.1% y 36% de sus recursos respectivamente a municipios de baja y muy baja marginalidad. En ambos casos se destina un presupuesto mayor al que le correspondería de acuerdo con su población pues en estos municipios marginales vive el 18.6% de la población (cuadro 2).

Cuadro 2
Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 por condición de marginalidad
Principales programas

Institución	Programa	Concepto	Total	Porcentaje					
				Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
SAGARPA	Gasolina Marina	Beneficiarios	12,699	0.5	12.5	36.8	27.9	22.3	100
		Monto	45,995,959	0.4	10.2	36.3	31.3	21.7	100
	Fomento Café	Beneficiarios	391,818	51.6	40.6	5.4	1.7	0.7	100
		Monto	443,404,333	41.5	45.7	7.6	2.9	2.2	100
	Gasolina Ribereña	Beneficiarios	13,548	0.5	12.3	36.7	27.9	22.5	100
		Monto	48,176,051	0.4	10.2	36.4	31.1	21.9	100
	Competitividad Agricultura	Beneficiarios	20,740	0.2	11.1	66.3	19.6	2.8	100
		Monto	294,570,413	7.1	22.0	46.6	16.8	7.5	100
	Inversión y Capitalización	Beneficiarios	24,933	0.1	10.2	46.1	16.0	27.7	100
		Monto	286,226,673	0.3	14.6	24.7	19.0	41.5	100
	Sistemas Producto	Beneficiarios	640	-	24.7	24.8	9.8	40.6	100
		Monto	6,531,596	-	8.7	20.9	14.6	55.8	100

Institución	Programa	Concepto	Total	Porcentaje					
				Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
SAGARPA	Investigación y Transferencia	Beneficiarios	1,438	38.5	20.8	3.3	28.8	8.6	100
		Monto	56,605,404	0.7	0.4	0.1	21.9	76.8	100
	Energía Eléctrica	Beneficiarios	57,959	4.2	21.8	25.9	26.3	21.7	100
		Monto	410,602,374	1.5	13.2	25.7	27.4	32.1	100
	Inversión y Capitalización	Beneficiarios	6,709	0.8	21.0	24.8	18.3	35.0	100
		Monto	1,027,812,790	1.0	16.4	22.6	25.0	35.0	100
	Solicitudes y Proyectos ITT	Beneficiarios	350	13.7	10.0	0.3	35.4	40.6	100
		Monto	87,189,865	0.1	0.0	0.1	16.0	83.8	100
	PAPIR	Beneficiarios	226,898	15.3	39.0	19.2	18.8	7.7	100
		Monto	1,343,049,158	13.0	38.0	22.9	16.5	9.6	100
	PIASRE	Beneficiarios	105,675	8.2	35.2	19.3	24.3	12.9	100
		Monto	719,712,492	10.9	36.1	18.3	17.3	17.5	100
	PROGAN	Beneficiarios	119,277	8.8	47.4	25.0	11.9	6.9	100
		Monto	1,889,473,500	7.8	41.1	25.9	15.3	9.9	100
	PROCAMPO	Beneficiarios	2,237,777	17.6	36.3	21.7	17.2	7.3	100
		Monto	12,088,793,720	7.2	26.0	26.6	26.5	13.7	100

CEDRSSA

Institución	Programa	Concepto	Total	Porcentaje					
				Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
FINANCIERO	Financiera Rural	Beneficiarios	273,012	6.4	22.8	26.2	26.3	18.2	100
		Monto	8,400,450,000	3.0	27.5	18.5	28.3	22.7	100
	FIRA	Créditos	28,485	0.9	16.4	22.3	24.3	36.1	100
ECONOMÍA	FONAES	Beneficiarios	6,791	3.5	29.2	20.0	21.4	25.8	100
		Monto	851,086,630	4.3	29.4	23.4	19.2	23.6	100
	FOMMUR	Créditos	204,829	3.7	36.1	33.1	12.2	14.8	100
		Monto	481,010,500	3.2	37.4	32.8	11.4	15.2	100
SRA	FAPPA	Beneficiarios	9,702	6.2	32.8	29.4	16.8	14.8	100
		Monto	251,180,106	6.2	31.8	29.4	16.9	15.7	100
	PROMUSAG	Beneficiarios	23,229	7.9	35.2	27.7	16.0	13.2	100
		Monto	422,206,158	7.5	34.4	27.5	16.6	13.9	100
	Apoyos Integrales	Beneficiarios	1,050	6.1	31.2	27.1	23.8	11.7	100
		Monto	234,509,510	6.0	25.8	31.2	28.1	8.9	100
SEDESOL	FHNAPO	Beneficiarios	82,963	44.2	32.7	12.4	6.3	4.4	100
		Monto	639,544,121	45.2	31.8	11.4	6.2	5.3	100

CEDRSSA

Institución	Programa	Concepto	Total	Porcentaje					
				Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
SEDESOL	Microregiones	Beneficiarios	6,288,511	25.0	67.1	6.9	0.2	0.7	100
		Monto	1,625,753,175	15.5	83.0	1.2	0.2	0.1	100
	Opciones Productivas	Beneficiarios	33,808	12.0	32.1	16.4	30.9	8.6	100
		Monto	236,327,351	9.0	40.3	20.2	19.4	11.1	100
	Oportunidades	beneficiarios (familias)	4,974,932	15.5	37.5	20.6	14.6	11.9	100
		Monto	28,212,691,330	14.6	37.7	20.6	14.8	12.2	100
	DICONSA	beneficiarios (hogares)	171,247	8.6	29.7	31.4	16.3	14.0	100
		Monto	308,244,600	8.6	29.7	31.4	16.3	14.0	100
SCT	SCT	Beneficiarios	248,732	18.5	46.9	18.1	11.0	5.5	100
		Monto	733,998,367	19.3	48.2	16.2	10.4	5.8	100
TURISMO	Ecoturismo y Turismo Rural	Beneficiarios	298	10.4	30.5	9.7	9.7	39.6	100
		Monto	751,030	5.1	39.3	12.0	21.8	21.8	100
CDI	PIBAI	Beneficiarios	767,362	39.2	39.6	11.8	7.0	2.3	100
		Monto	1,812,065,405	47.4	37.7	8.5	5.4	1.1	100

CEDRSSA

Institución	Programa	Concepto	Total	Porcentaje					
				Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
CDI	FRI	Beneficiarios	24,863	43.1	40.7	8.2	4.7	3.4	100
		Monto	237,250,529	36.0	45.5	9.0	5.4	4.1	100
	Mujeres Indígenas	Beneficiarios	22,159	43.3	43.0	9.1	2.7	1.9	100
		Monto	85,666,951	41.0	42.1	10.7	2.9	3.4	100
	PROCAPI	Beneficiarios	22,621	65.0	25.6	2.5	4.0	2.9	100
		Monto	76,368,307	69.6	21.5	3.2	4.9	0.9	100
	Turismo	Beneficiarios	11,875	12.0	41.0	36.9	8.1	1.9	100
		Monto	118,306,680	30.4	44.0	16.1	7.5	1.9	100
SEMARNAT	PROCYMAF	Beneficiarios (núcleos agrarios)	317	10.4	46.4	19.6	17.0	6.6	100
		Monto	40,083,163	11.2	46.3	20.8	14.8	6.9	100
	Conafor	Beneficiarios	3,256	9.1	34.5	20.4	19.3	16.8	100
		Monto	310,728,250	11.5	34.4	20.8	18.9	14.5	100
	Reforestación	Beneficiarios	4,400	12.1	43.5	23.0	11.1	10.3	100
		Monto	168,814,444	7.4	38.2	21.2	18.2	14.9	100

Institución	Programa	Concepto	Porcentaje						
			Total	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
RAMO 33	FAISM	Monto	22,059,362,510	17.1	37.0	20.3	15.2	10.4	100
	FORTAMUNDF	Monto	24,388,283,237	8.7	27.3	19.2	23.1	21.8	100
		Población Total	97,480,277	4.6	14.0	12.0	15.7	53.7	100

Fuente: bases de datos de los programas de gobierno solicitadas por medio del IFAI-SISI y Robles Héctor. El Sector Rural en el Siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades, CEDRSSA, 2007

IV. Cobertura de acuerdo a la concentración de población rural

Usando el criterio de población rural como aquella que habita localidades rurales menores a 5 mil habitantes, permite diferenciar a los municipios más rurales de aquellos donde la población mayoritaria es urbana. Si bien la definición de *rural* más conocida hace referencia a una determinada extensión territorial con una población menor a 2,500 habitantes, en este estudio se consideró incluir también, dentro de esta clasificación, a la población de las localidades menores a 5 mil habitantes, ya que representa con mayor nitidez a la población rural. Para determinar la importancia de lo rural se determinó cuánto representaba esta población dentro del total de la población de cada municipio.

Utilizando este criterio se pudo clasificar a los municipios de acuerdo a la siguiente tabla

Cuadro 3
Clasificación Índice de Ruralidad

Clasificación	Características
Totalmente rurales	Toda la población del municipio vive en localidades menores a 5 mil habitantes
Concentración rural	Entre el 70 y 99.9% de la población vive en localidades hasta 5 mil habitantes
Predomina rural	Entre el 50 y 69.9% de la población vive en localidades hasta 5 mil habitantes
Predomina urbano	Entre el 30 y 49.9% de la población vive en localidades hasta 5 mil habitantes
Concentración urbana	Entre el 0.1 y 29.9% de la población vive en localidades hasta 5 mil habitantes
Totalmente urbano	Toda la población del municipio no vive en localidades menores a 5 mil habitantes

Del análisis de los 16 programas de SAGARPA de los que se dispuso información, se tiene que en los 1,741 municipios en donde la población rural es mayor que la urbana, se encuentran el 57.6% de los beneficiarios y se ejerció el 48.8% del presupuesto, cuando en estos municipios se concentra el 68.3% de las unidades de producción con actividad agropecuaria o forestal (cuadro 4).

Los programas de SAGARPA presentan un comportamiento diferenciado Los programas de Fomento Café, PAPIR, PIASRE, Procampo y PROGRAN, cubrieron a más beneficiarios y ejercieron los montos mayores en los municipios rurales. Por su parte, los programas Competitividad, Inversión y Capitalización, Energía Eléctrica, Investigación y Transferencia y Sistema Producto la mayor parte de los recursos se van a municipios donde predomina la población urbana y hay menos unidades de producción agropecuarias (cuadro 4).

En el caso del financiamiento se observó que FIRA se concentró más en municipios urbanos mientras que la Financiera Rural en municipios rurales, aunque en este último caso se destina menos recursos que lo que correspondería al número de unidades de producción agropecuarias que hay en las zonas más rurales del país (cuadro 4).

Llama la atención los programas del sector agrario pues en los municipios rurales se concentran dos de cada tres ejidatarios y comuneros mientras que las coberturas de sus tres programas de apoyo productivo apenas alcanzan el 60% de los montos ejercidos, el porcentaje restante se otorgó en municipios donde predomina la población urbana (cuadro 4).

Los programas sociales destinan más recursos a los municipios rurales que aquellos que operan SAGARPA, Economía y las financieras. En conjunto los Programas de Vivienda Rural, Opciones Productivas, Oportunidades, Diconsa y Microregiones destinaron el 74.7% de su presupuesto a las áreas rurales. Es decir, hay mayor incidencia en el campo de las acciones de combate a la pobreza que aquellas que promueven el desarrollo productivo (cuadro 4).

Los Programas que opera la CDI presentan también un buen comportamiento. Poco más de ocho de cada diez pesos ejercidos se aplicaron en los municipios donde predomina la población rural, y es donde se localiza la población indígena. El problema es que los montos destinados a sus programas son de los más bajos y por lo tanto el impacto es mínimo (cuadro 4).

En material ambiental se observa que dos de cada tres beneficiarios y pesos ejercidos se presentan en los municipios rurales. El dato anterior contrasta con la superficie con bosques y selvas pues en los municipios rurales se localizan el 76% de este tipo de superficie, es decir, la atención es menor en 10 puntos porcentuales a la que le debería de corresponder de acuerdo al uso del suelo (cuadro 4).

Cuadro 4
Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 por condiciones de ruralidad
Principales Programas

Institución	Programa	Concepto	Total	Totalmente rural	Concentración rural	Predomina rural	Predomina urbano	Concentración urbana	Totalmente urbano	Total
SAGARPA	Gasolina Marina	beneficiarios	12,699	10.8	6.9	36.8	15.5	30.0	-	100
		Monto	45,995,959	7.6	9.7	39.3	15.2	28.2	-	100
	Fomento Café	beneficiarios	391,820	55.4	22.1	12.9	5.7	3.8	0.0	100
		Monto	443,405,383	49.5	18.2	16.3	9.0	6.9	0.1	100
	Gasolina Ribereña	beneficiarios	13,548	10.8	6.8	36.3	16.5	29.5	-	100
		Monto	48,176,051	7.8	9.5	38.9	15.9	27.9	-	100
	Competitividad Agricultura	beneficiarios	20,740	23.4	6.7	26.2	36.5	7.2	-	100
		Monto	294,570,413	19.9	10.5	18.7	26.0	24.9	-	100
	Inversión y Capitalización	beneficiarios	24,933	17.2	22.0	21.7	6.7	32.5	-	100
		Monto	286,226,673	14.0	10.9	18.7	10.8	45.7	-	100
	Sistemas Producto	beneficiarios	640	3.3	23.8	19.4	4.5	49.1	-	100
		Monto	6,531,596	7.3	6.4	8.8	7.1	70.4	-	100
	Investigación y Transf.	beneficiarios	1,438	13.3	36.4	7.5	6.3	36.5	-	100
		Monto	56,605,404	0.3	0.6	16.6	0.1	82.4	-	100
	Energía Eléctrica	beneficiarios	57,970	26.6	4.3	19.0	19.5	30.6	0.0	100
		Monto	410,600,055	19.2	5.5	17.8	21.2	36.3	0.0	100
	Inversión y Capitalización	beneficiarios	6,709	16.7	11.3	22.1	7.7	42.2	-	100
		Monto	1,027,812,790	22.2	9.8	15.2	13.8	39.0	-	100
	Sistema Producto C	beneficiarios	1,047	6.6	21.1	16.5	11.9	43.8	-	100
		Monto	16,999,384	10.8	4.7	13.8	9.4	61.3	-	100

CEDRSSA

Institución	Programa	Concepto	Total	Totalmente rural	Concentración rural	Predomina rural	Predomina urbano	Concentración urbana	Totalmente urbano	Total
SAGARPA	Solicitudes y Proyectos ITT	beneficiarios	350	17.1	7.1	4.0	-	71.7	-	100
		Monto	87,189,865	0.2	0.0	12.3	-	87.4	-	100
	PAPIR	beneficiarios	227,526	41.0	10.6	16.1	19.0	13.2	0.1	100
		Monto	1,348,610,921	40.1	11.3	17.4	15.3	15.8	0.0	100
	PIASRE	beneficiarios	105,675	43.2	13.5	14.4	13.5	15.4	-	100
		Monto	719,712,492	45.4	10.7	13.5	11.9	18.5	-	100
	PROCAMPO Agrícola	beneficiarios	2,238,154	37.2	15.3	18.7	15.4	13.5	0.0	100
		Monto	12,091,344,904	27.4	12.3	20.2	18.9	21.1	0.0	100
	Progran	beneficiarios	119,573	30.2	16.3	21.9	18.3	13.3	-	100
		Monto	1,890,450,500	30.8	13.5	23.4	16.5	15.6	-	100
FINANCIERO	FIRA	Créditos	28,485	9.8	5.7	20.9	18.9	43.3	1.5	100
		Descuentos	52,994,029,089	5.3	3.3	11.5	16.9	56.0	7.1	100
	Financiera	beneficiarios	272,666	40.4	4.4	14.0	18.2	20.6	2.4	100
		Monto	8,398,720,000	44.5	5.0	11.0	14.8	20.6	4.1	100
ECONOMÍA	FONAES	beneficiarios	6,783	20.9	9.7	16.6	16.5	35.2	1.0	100
		Monto	850,959,145	21.9	7.8	20.3	19.9	29.0	1.1	100
	FOMMUR	Créditos	205,171	15.4	9.3	22.8	26.7	25.8	0.1	100
		Monto	481,571,000	13.9	9.9	22.5	27.8	25.9	0.1	100
AGRARIO	FAPPA	beneficiarios	9,702	27.1	12.4	22.4	16.6	21.6	-	100
		Monto	251,180,106	26.1	12.2	22.3	17.2	22.1	-	100
	PROMUSAG	beneficiarios	23,267	28.1	13.3	21.1	16.3	21.2	0.0	100
		Monto	422,906,158	27.8	13.0	20.7	16.5	21.9	0.0	100
	Apoyos Integrales	beneficiarios	1,050	30.0	11.8	20.0	15.0	23.2	-	100
		Monto	234,509,510	26.9	9.2	22.9	18.7	22.3	-	100

Institución	Programa	Concepto	Total	Totalmente rural	Concentración rural	Predomina rural	Predomina urbano	Concentración urbana	Totalmente urbano	Total
SEDESOL	FHNAPO	beneficiarios	83,914	53.9	14.5	11.6	11.1	8.9	-	100
		Monto	647,966,711	53.9	15.8	11.3	9.8	9.3	-	100
	Microregiones	beneficiarios	6,317,089	67.9	9.7	11.1	6.1	5.1	-	100
		Monto	1,628,274,594	29.6	5.3	61.1	2.7	1.4	-	100
	Opciones Productivas	beneficiarios	33,895	48.5	9.2	19.4	9.8	13.0	0.1	100
		Monto	237,602,431	40.7	9.3	19.4	13.1	17.3	0.2	100
	Oportunidades	Beneficiarios (familias)	4,994,740	30.6	14.3	18.7	15.2	20.8	0.4	100
		Monto	28,315,594,405	30.1	14.2	19.0	15.1	21.2	0.4	100
	Diconsa	beneficiarios	171,247	20.3	16.0	27.7	15.3	20.6	0.1	100
		Monto	308,244,600	20.3	16.0	27.7	15.3	20.6	0.1	100
SCT	SCT	beneficiarios	249,483	49.8	15.4	15.3	10.1	9.4	-	100
		Monto	736,694,608	50.9	15.4	13.8	9.9	10.1	-	100
TURISMO	Programa Ecoturismo y Turismo Rural	beneficiarios	638	19.6	11.3	13.8	7.5	46.2	1.6	100
		Monto	751,030	9.9	15.1	16.5	15.5	42.2	0.8	100
CDI	PIBAI	beneficiarios	770,492	50.8	16.1	9.8	11.5	11.7	-	100
		Monto	1,823,225,875	64.1	11.8	10.2	8.8	5.1	-	100
	FRI	beneficiarios	24,903	44.2	26.3	13.9	8.1	7.4	0.1	100
		Monto	237,715,529	49.5	17.6	15.7	8.7	8.3	0.2	100
	Mujeres Indígenas	beneficiarios	22,159	49.9	20.8	14.6	9.3	5.1	0.2	100
		Monto	85,666,951	51.3	18.8	13.0	9.8	6.7	0.4	100
	PROCAPI	beneficiarios	22,621	65.0	7.1	16.7	5.1	6.1	-	100
		Monto	76,368,307	74.4	6.9	8.5	4.5	5.7	-	100

Institución	Programa	Concepto	Total	Totalmente rural	Concentración rural	Predomina rural	Predomina urbano	Concentración urbana	Totalmente urbano	Total
CDI	Turismo	beneficiarios	11,875	38.3	17.7	37.9	2.7	3.4	-	100
		Monto	118,306,680	54.1	17.7	18.1	4.5	5.5	-	100
SEMARNAT	PROCYMAF II	Beneficiarios (núcleos agrarios)	317	48.3	5.7	18.6	16.4	11.0	-	100
		Monto	40,083,163	47.7	8.7	16.3	14.9	12.5	-	100
	Conafor	beneficiarios	3,263	39.2	7.5	16.8	14.9	21.5	0.1	100
		Monto	310,966,650	33.7	12.2	17.8	15.4	20.7	0.3	100
	Reforestación	beneficiarios	4,414	37.2	10.1	17.5	19.0	16.1	0.1	100
		Monto	169,603,482	39.4	9.7	11.2	14.2	25.5	0.0	100
RAMO 33	FAISM	Monto	22,295,649,895	47.4	9.6	15.2	12.6	14.8	0.3	100
	FORTAMUNDF	Monto	24,445,067,751	39.8	5.6	14.0	13.5	27.1	0.1	100

Fuente: bases de datos de los programas de gobierno solicitadas por medio del IFAI-SISI y Robles Héctor. El Sector Rural en el Siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades, CEDRSSA, 2007

V. Consideraciones finales

La mayoría de los programas que se analizaron presentan coberturas muy bajas respecto a su población objetivo a atender. Esta característica se presenta en la mayoría de los programas del PEC lo que provoca dispersión de la acción gubernamental y disminuye la concurrencia de acciones y los posibles impactos en el desarrollo de las zonas rurales. Sería el momento de reflexionar sobre la conveniencia de reducir aún más el número de programas que se presentaron en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

La reducción de programas del PEC obligaría al conjunto de los actores rurales (Gobierno Federal y estatal, Congreso de la Unión, Organizaciones de productores y campesinas, y agentes rurales) a definir con mayor claridad los ejes de la política de desarrollo rural y sobre esta base definir la estructura programática para el sector rural.

Los programas de mayor cobertura son aquellos que cuentan con un padrón de productores consolidado, nos referimos a Procampo, Oportunidades y Fomento Café. Esta característica refuerza la disposición de la Cámara de Diputados de establecer en la Decreto de presupuesto de cada año la obligación de que los programas con subsidios cuenten con un padrón de productores el cual puede ser público, verificable y al menos construido a nivel de municipio.

El análisis del ejercicio presupuestal 2006 permitió ver que muchos de los programas no llegan a los sectores más necesitados, especialmente los que tiene que ver con la actividades productivas Se debe reconocer por todos los actores rurales que si bien el presupuesto para el sector se ha incrementado en los últimos años, los recursos destinados son insuficientes para resolver todos los problemas del campo, por lo que es importante direccionar los recursos a la población más pobre. Es importante aprovechar que el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008 enviado por el Ejecutivo Federal se propone la emisión de nuevas reglas de operación por parte de SAGARPA observando entre otras disposiciones que cincuenta por ciento de los recursos corresponderá a los productores de menores ingresos.

El criterio de otorgar financiamiento a productores con determinado potencial productivo no le permite a los productores de baja rentabilidad tener acceso al crédito. Es momento de reflexionar sobre opciones de financiamiento de las actividades productivas de la población pobre. El combate a la pobreza tendrá éxito siempre y cuando se promuevan las actividades de fomento productivo.

Lo anterior se refuerza porque los apoyos de los programas productivos no llegan a las zonas rurales marginadas. Por el contrario, los programas de mayor penetración y cobertura en el campo son los de la vertiente social (como si la SEDESOL fuera la secretaria de agricultura). Si se logrará combinar ambas vertientes de seguro se obtendrán mejores resultados en el desarrollo del sector rural.

El tratar de que lleguen los recursos de los programas a los sectores más pobres, motivó el interés de senadores, diputados y organizaciones de productores para crear la *secretaría de desarrollo rural*. Al ver como se ejerció el

presupuesto en el 2006 se refuerza esta idea. Para que esta nueva secretaría tuviera éxito se tendría que otorgar un presupuesto mayor o similar al de la SAGARPA, definir claramente la población objetivo que se va a atender, fomentar actividades productivas y reforzar la acción de gobierno con los programas sociales. Por último es importante que los beneficiarios que reciben los apoyos gubernamentales, deban comprometerse a obtener resultados y a utilizar los recursos para el fin que se solicitó.