



Estudios Sociales
43

Pobreza y políticas de desarrollo rural en México

Rural poverty
and development policies in Mexico

*Federico Martínez-Carrasco Pleite**

*José B. Colino Sueiras**

*Manuel Ángel Gómez Cruz***

Fecha de recepción: abril de 2013

Fecha de aceptación: julio de 2013

*Universidad de Murcia. Campus de Espinardo

Dirección para correspondencia: femartin@um.es

**Universidad Autónoma de Chapingo

Resumen / Abstract

La lucha contra la pobreza en lo rural ha dejado de ser prioritaria en algunos países, fruto de una aparente mejoría de sus condiciones de vida. El estudio de las políticas de desarrollo rural en México resulta de especial interés, por cuanto este país se sitúa a la vanguardia en el intento de aumentar la coordinación de sus políticas, siendo este objeto de evaluación en este trabajo. A partir de la información obtenida con las entrevistas realizadas en dos rondas a expertos en desarrollo rural –metodología Delphi–, en este trabajo se analiza la desatención de la pobreza en zonas rurales, aportando los expertos sus valoraciones acerca de la eficacia que en la reducción de la pobreza rural están teniendo las políticas implementadas, planteándose el interés de seguir profundizando las reformas iniciadas.

Palabras clave: desarrollo rural, políticas, pobreza, método Delphi, México.

The fight against poverty in the rural area has ceased to be a priority in some countries, as the result of an apparent improvement of their living conditions. The study of rural development policies in Mexico, it is of special interest, as this country is positioned to the forefront in the attempt to increase the coordination of their policies, these being object of evaluation in this work. Based on information obtained from interviews to experts conducted in rural development in two rounds –methodology Delphi–, this paper discusses the neglect of poverty in rural areas, providing the experts their assessments about the efficacy that implemented policies has had on the reduction of rural poverty, considering the interest for further deepening of the reforms initiated.

Key words: rural development, policy, poverty, Delphi method, Mexico.

Introducción

La importancia de la pobreza en las zonas rurales de los países más pobres del mundo y el papel de la agricultura –y de sus políticas de apoyo– en el desarrollo nacional, eran el objeto de análisis del Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial del año 2007. Tal y como se señalaba en el mismo (Banco Mundial, 2007: v): tres de cada cuatro personas pobres en los países en desarrollo habitan en zonas rurales (2.100 millones subsisten con menos de US\$ 2 al día y 880 millones, con menos de US\$ 1 al día), y la mayoría depende directa o indirectamente de la agricultura para su subsistencia. Ese organismo multilateral dedicaba a la agricultura su monográfico sobre el desarrollo en el mundo, circunstancia que no pasaba desde hacía más de un cuarto de siglo.

El renovado interés por el sector primario y el ámbito rural respondía, en primera lugar, al desafío que se plantea desde el año 2006 con la grave *crisis alimentaria* que sufre gran parte de la población mundial, la más empobrecida, que aun en nuestros días perdura en amplias zonas del mundo y que de manera más generalizada se vuelve a producir en el año 2008.

Las repetidas crisis alimentarias acontecidas en las últimas décadas, si bien han estado presentes en las estrategias de desarrollo de los países que las padecen y en las agendas de algunos organismos de cooperación como la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) e instituciones de Naciones Unidas como la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) –de la que son ejemplos los trabajos realizados en su *Cumbre Alimentaria: prioridad máxima a la inversión agrícola* celebrada en Roma en junio de 2008–, sigue siendo uno de los principales retos de nuestra sociedad junto al cambio climático, el problema energético o la actual crisis económica.



El problema del hambre y la pobreza en el mundo se ha agudizado en los últimos cuatro años con la *crisis financiera y económica mundial* iniciada en 2007, por los vínculos complejos con esta y el impacto que esta última está provocando en la población más vulnerable, pobre y hambrienta del mundo (Welthungerhilfe, 2009). En ese sentido, cabe recordar la noticia de prensa que el 15 de octubre de 2010 realizaba la FAO en el Día Mundial de la Alimentación, cuando señalaba que *la gravedad de la actual crisis de hambre mundial es resultado de décadas de negligencia y pocas inversiones en el sector agrícola* (FAO, 2010: 1).

En la última década han sido diversos los informes de organismos internacionales que señalaban: la gravedad de los retrocesos en los recursos destinados —por parte de los países afectados, agencias u organismos de desarrollo— a las políticas agrarias y de desarrollo rural, insuficientes en general; pero también, la ineficacia que en términos de reducción de la pobreza han tenido los recursos destinados a esas políticas. La complejidad de las causas estructurales de la pobreza en el mundo, su carácter multidimensional, y la multiplicidad de realidades que se dan en los países en desarrollo, plantean el interés de *estudios de caso* a nivel nacional; es este trabajo una aproximación a la situación de la pobreza rural en el caso de México y a los efectos esperados de las estrategias de desarrollo aplicadas en este país, destacado por sus esfuerzos de reforma y de coordinación de políticas.

Así, en el primer epígrafe de este trabajo se plantea una breve revisión de la literatura que recordaba la importancia que en las políticas de desarrollo debiera tener la lucha contra la pobreza rural (Banco Mundial, 2005), y la necesidad de priorizar determinadas estrategias, iniciadas en el caso del país estudiado (México) con la *Ley de Desarrollo Sustentable* y sus *Programas Especiales Concurrentes*. Las reformas emprendidas por este país en la última década sitúan a este como uno de los países abanderados en el diseño de políticas de desarrollo rural desde enfoques integradores y coordinados. Tal y como se describe de manera detallada en el epígrafe de metodología, los resultados ofrecidos en este artículo proceden de las entrevistas realizadas a un grupo de expertos en desarrollo rural y el sector agrario mexicano. En el siguiente epígrafe se muestran los principales resultados obtenidos con ese ejercicio *Delphi*, que proporciona valoraciones expertas acerca de diversas hipótesis planteadas en la literatura en relación a: la importancia que la actividad primaria y que las políticas agrarias debieran tener en el desarrollo del país, en muchas ocasiones minusvaloradas, infradotadas o con importantes niveles de ineficacia; el interés de reconocer el camino iniciado con las reformas emprendidas en México, y que le sitúan a la vanguardia mundial; pero sobre todo, de la necesidad de nuevas reformulaciones en las políticas de desarrollo rural im-

plementadas en México, que contribuyan a lograr un mayor impacto y eficacia de sus programas en la reducción de la pobreza en el ámbito rural.

Reformas en las políticas de desarrollo rural

Tal y como se ha señalado, en los últimos tiempos han sido numerosas las voces que han venido recordando el papel prioritario de la agricultura, y la necesaria redefinición de las estrategias de desarrollo rural, imprescindibles si se desea garantizar el cumplimiento de reducción de la pobreza fijadas para el 2015 en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (FIDA, 2003; FAO, 2005; CGIAR, 2008). En ese sentido, en diversos documentos de esos organismos se plantea la necesidad de mayores apoyos y más eficaces políticas dirigidas al sector primario y su importancia en el desarrollo, tal y como se muestra a continuación:

- Resulta difícil conciliar el papel esencial de la agricultura en el sustento económico de las personas muy pobres con la disminución de los recursos orientados al desarrollo agrícola (FIDA, 2003: 7).
- La agricultura ha servido de base para el crecimiento y la reducción de la pobreza en muchos países, pero muchos más podrían beneficiarse si los gobiernos y los donantes desandarán el camino recorrido durante años de desatención en materia de políticas y solucionaran el problema de inversiones insuficientes e inadecuadas en el sector agrícola (Banco Mundial, 2007: 2).
- La necesidad de invertir más y mejor en el sector, no solo para el bien de la agricultura y de los habitantes rurales, sino para el bien de todos, justamente por los derrames y los efectos benéficos que el sector tiene sobre la seguridad alimentaria, la activación del resto de la economía y la reducción de la pobreza (CEPAL, 2009: 10).
- Las tasas de pobreza en las zonas rurales de México son sustancialmente más altas que en las zonas urbanas. Como resultado, los programas de asistencia para que los pobres mejoren su potencial de ingreso en actividades agrícolas y no agrícolas deberían tener un lugar prioritario en la agenda de mejoramiento de la equidad. El desarrollo agrícola sería una buena manera para aumentar los ingresos y reducir la pobreza en las zonas rurales, pero el desempeño en este ámbito ha sido débil en los últimos veinte años, por lo que se ha resagado con respecto a otros sectores (Banco Mundial, 2005: 34).



El estudio de las políticas de desarrollo rural implementadas por México en la última década, resulta de especial interés por cuanto fue este, dentro del área latinoamericana, el que “*tomaba la delantera en la región*” (Dirven, 2007: 77) con la promulgación de la *Ley de Desarrollo Sustentable* (CDCU, 2012), poniendo mayor énfasis en las políticas de desarrollo rural: a) al otorgar mayores facultades ejecutivas a su Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en la coordinación horizontal de políticas de desarrollo rural; b) al propiciar una mayor participación de organizaciones de productores y gobiernos regionales en su diseño con los *Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable*; c) por la elaboración de un *Programa Especial Concurrente*, en el que se establece una planificación presupuestaria plurianual de diferentes políticas e instrumentos destinados a las áreas rurales. De esa manera, se proponía un ambicioso plan de coordinación de políticas de corte productivo (agricultura y diversificación rural), social (educación, salud y lucha contra la pobreza) y medioambiental.

Los cambios acometidos por México hacia una política de desarrollo rural multisectorial, y de integración de acciones de secretarías y los gobiernos estatal, federal y municipal, era reconocido por la OCDE (2007:24) cuando señalaba que *México ha tomado pasos innovadores hacia un esquema multisectorial y un enfoque territorial en la política rural*. Con un monto anual total de 60,015 miles de millones de pesos mexicanos, la Sagarpa establecía un reparto de recursos tal que para el año 2008, tres eran sus principales programas, con un 68.95% del gasto: Procampo, Alianza para el Campo y Apoyos compensatorios. El presupuesto combinado era elogiado por distintos organismos internacionales, suponiendo una valiosa innovación en cuanto que reunía en un solo documento el presupuesto de nueve grandes programas dirigidos al desarrollo rural, pero, sobre todo, porque implementaba procedimientos de coordinación entre secretarías y organismos, con el valor añadido de proponer indicadores de evaluación de resultados en términos de reducción de la pobreza en el ámbito rural, alineándose con los objetivos propuestos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en sus programas específicos de apoyo al desarrollo en zonas con más altos niveles de marginación del país.

Pese al reconocimiento del mérito de los esfuerzos realizados por México, informes de evaluación de las transformaciones acometidas en sus políticas señalaban la necesidad de seguir profundizando y avanzando en los procesos de reforma. Así, hace apenas dos años, la propia OCDE (2011: 6 a 8) valoraba que las transformaciones realizadas con la *Ley de Desarrollo Sustentable* y su *Programa Especial Concurrente* no estaban *funcionando como mecanismos auténticos de*

integración de la política y los programas del sector. Funcionan más como un foro de consulta y un mecanismo de presentación de informes para las contribuciones de distintos actores que como un genuino enfoque de colaboración para formular y ejecutar programas y políticas de desarrollo sustentable. En esta evaluación, sin dejar de reconocer el interés de los avances realizados –fundamentalmente en materia de coordinación e integración de políticas y actores de desarrollo–, se señalaba cómo ese marco integrado de desarrollo *debiera ir más allá y permitir el desarrollo de una estrategia nacional conjunta con los organismos pertinentes al ponerse de acuerdo con respecto a prioridades y objetivos comunes, acciones determinadas en forma conjunta en las áreas principales y un mecanismo compartido para dar seguimiento al progreso y la evolución*, proponiendo diversos espacios de mejora en la eficacia y coordinación de las mismas. Las nuevas reformas propuestas, dada la complejidad del reto, necesitan ser abordados por más de una institución, reconociendo que esta *no sería una tarea fácil* (OCDE, 2011: 8), retos a los que se enfrentan de igual modo las políticas implementadas en otros muchos países. Tal y como se señalaba en dicho informe, continuar con este enfoque decidido de modernización de las políticas de desarrollo rural y de erradicación de la pobreza en ese ámbito, requerirá seguir mejorando la participación de todos los actores y órganos de gobierno, sentándose las bases para identificar nuevas reformas políticas y mejoras en la utilización de los recursos, que permitirá seguir situando a México a la *vanguardia de la práctica* dentro de los países OCDE en la reforma y modernización de sus administraciones. Para un análisis más detallado de las propuestas de mejora sugeridas por esa evaluación de las políticas de desarrollo rural en México desde la década de los noventa, se recomienda la lectura de los informes de evaluación realizados a petición de la propia Sagarpa por la OCDE (2007 y 2011) –para los períodos 2001-2006 y 2007-2012–, algunos de cuyos argumentos centrales son objeto de análisis y valoración en este trabajo.

Metodología y origen de la información

Características del método Delphi

Toda la información que se ofrece en los próximos apartados procede de las entrevistas que en los meses de mayo a julio de 2008 se realizaron a expertos del sector agropecuario y de desarrollo rural de México, siguiendo la *metodología Delphi* (Landeta, 2002). El objetivo de dichas entrevistas era el de obtener las valoraciones que expertos mexicanos en desarrollo rural hacían de distintos aspec-



tos descritos por la literatura, relativos, fundamentalmente, a los avances que las políticas de desarrollo rural habían tenido en términos de coordinación de políticas y recursos, pero más importante, en términos de reducción de la pobreza rural, planteándose reflexiones de interés para el fortalecimiento y la implementación de nuevas reformas en sus estrategias de desarrollo rural.

La técnica empleada en este trabajo (*Delphi*), de predicción y pronósticos del futuro, desde su primera aplicación al campo de la seguridad nacional (Dalkey y Helmer, 1963), ha sido empleada en numerosos ámbitos económicos a nivel internacional (Jolson y Rossow, 1971; Ferris, 1973, Best, 1974; o Hubbard y Ritsson, 1991); o entre otros, para el análisis de los efectos esperados de las políticas agrarias (Diez, 1979; Fearne, 1989, Maris 1997; o Colino, *et al.*, 1999). El objeto del método *Delphi*, según sus creadores, es el de *obtener el consenso de opinión más fidedigno de un grupo de expertos* (Dalkey y Helmer, 1963) o, como también señala Landeta (2002), la obtención de una opinión grupal fidedigna a partir de un conjunto de expertos; son las principales características del método *Delphi*: a) el *anonimato* de cada experto, que desconoce la identidad del resto de miembros del debate, b) la *iteración de los expertos*, en la medida que con las sucesivas rondas el cuestionario y la discusión puede ampliarse en aspectos o matices considerados, c) la retroalimentación (*feedback*) controlada, en la medida que en la segunda ronda se envían a los expertos los resultados obtenidos en la ronda anterior, de manera que pueden evaluar, manteniendo o no, sus respuestas emitidas si así lo desea, d) la posibilidad de obtener estadísticos descriptivos de las respuestas, tales como medias, modas o frecuencias, pese a lo reducido del número de expertos considerados, dado el carácter cualitativo del instrumento, válido para la previsión del futuro y el análisis y compresión de realidades sociales complejas, sin ninguna pretensión inferencial, e) la heterogeneidad del panel de expertos, que aporta riqueza y matices en el análisis de la realidad compleja objeto de estudio.

Estudio del caso de México

La aplicación del método *Delphi* en este trabajo tiene por objetivo conocer la opinión de expertos mexicanos acerca de la pobreza rural en México y las políticas de desarrollo implementadas en el país en el ámbito del desarrollo agrario y rural. El estudio se inició con el diseño de un primer cuestionario, para el que se contó con la colaboración inicial de tres profesionales, que fue enviado por email a un total de cuatrocientos expertos mexicanos en desarrollo rural y agrario de universidades, centros de investigación, agencias públicas de desarrollo local, asociaciones civiles, etcétera.

Tal y como se muestra en el cuadro 1, de ese primer cuestionario (primera ronda), enviado en el mes de mayo de 2008, se obtuvo respuesta de 46 expertos. A estos, se les envió un mes después un segundo cuestionario (segunda ronda). Contó ese cuestionario con sus respuestas, los resultados medios, medianas y distribución de las respuestas a la anterior ronda, y nuevas respuestas o aspectos sobre los que debían emitir su valoración. Las respuestas a ese segundo envío se redujo a trece personas, fueron, por tanto, treinta y tres los expertos que contestaron a ambos cuestionarios (primera y segunda ronda), para los que en los siguientes epígrafes se muestran los resultados.

Cuadro 1. Ficha técnica de la encuesta a expertos

	Envío e-mail	1 ^a Ronda (Tasa Respuesta)	2 ^a Ronda (Tasa Respuesta)
Expertos	395 (100%)	46 (11.9%)	33 (8.4%)
Entidad	Universidad 65.2%	C. Investigación 19.6%	Asociación 10.9%
Formación	Licenciado 23.9%	Doctor 76.1%	Empresa 2.2%
Experiencia y participación en:			Administración 2.2%
- Proyecto de desarrollo de organismos internacionales			Hombre 52.2%
- Proyectos de desarrollo local de administración mexicana			Mujer 47.8%
		No 47.8 %	Sí 52.2 %
		23.9%	76.1%

Fuente: elaboración propia.

El panel de expertos que finalmente dieron respuesta a las dos rondas (33), respondía en su mayor parte a investigadores (19.6%) y docentes universitarios (65.2%), con grado de doctor (76.1%), con elevada experiencia previa en proyectos de desarrollo local y rural financiados por administraciones públicas (76.1%) y organismos internacionales (52.2%).

Análisis del nivel de consenso y estabilidad

Como se ha señalado, la segunda ronda tenía por objeto, además de emplearse para ajustar y/o ampliar cuestiones no contempladas en el primer cuestionario, permitía a los entrevistados cambiar sus respuestas de la primera ronda, posibilitando una aproximación en los consensos o disensos existentes en las respuestas. Para comprobar la consistencia de los resultados, se procedió al análisis del nivel de consenso y del grado de estabilidad que en las sucesivas rondas se iba produciendo. Para ello se eligió la pregunta relativa a características de la pobreza rural en México. En ella, se empleó el método de Rango Intercuartílico Re-



lativo (RIR), diferencia entre el cuartil superior y el inferior dividido por la mediana (Landeta, 2002):

$$RIR = (Q_3 - Q_1) / Q_2$$

De igual modo, se analizó la evolución de la desviación típica de la distribución de las respuestas entre la media (su coeficiente de variación), acompañada nuevamente de una regla de decisión que daba por más o menos aceptable el grado de consenso alcanzado. Recordemos que el coeficiente de variación es:

$$V = \frac{\sigma}{\mu}$$

La estabilidad de las rondas, entendida como la no variación significativa de las opiniones de los expertos en rondas sucesivas –independientemente del grado de convergencia alcanzado (Landeta, 2002)– se comprobó primero, observando la variación y la reducción esperada del Recorrido Intercuartílico Relativo de la distribución de las respuestas de dos rondas sucesivas: Variación $RIR = (RIR_k - RIR_{k-1})$, con $k =$ número de rondas, que en este trabajo fueron un total de dos; y segundo, analizando la variación relativa de la mediana entre las dos rondas: Variación $Me = (Me_k - Me_{k-1}) / Me_{k-1}$.

En el siguiente epígrafe, se muestran los resultados de este estudio; es doble la finalidad del mismo y de las cuestiones planteadas a los expertos, tal y como se describe a continuación:

1) *Objetivos cualitativos.* Conocer, a partir de las opiniones y valoraciones de los expertos entrevistados, cuál era la situación de la pobreza y la exclusión en los ámbitos rurales, y si eran más o menos ciertas afirmaciones realizadas por la literatura e informes de diversos organismos relativas a: la reducción de la pobreza rural; una posible desatención institucional de los segmentos más vulnerables de zonas rurales; la pertinencia de las políticas agrarias implementadas; y lo adecuado de la estructura presupuestaria dirigida a estrategias de desarrollo rural. El cuestionario contaba con otros bloques que no son objeto de análisis en este trabajo, referentes a los efectos que sobre el sector agrario mexicano habían tenido las políticas de liberalización y de integración económica y comercial acontecidas en las últimas décadas (Schwentesius *et al.* 2012).

2) *Objetivo predictivo.* Adelantar hasta qué punto se pudieran llegar a alcanzar en 2012 las metas de reducción de la pobreza y la exclusión rural en México propuestas por su *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*.

table (GEUM, 2007), y la pertinencia de la distribución de fondos para el periodo 2007-2012 para políticas de desarrollo agrario y rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural (Sagarpa).

Este estudio Delphi, si bien se particulariza al caso de las políticas de desarrollo rural en México –siendo para ello entrevistados expertos del país–, aporta valiosas reflexiones que pudieran ser consideradas en la orientación de futuras políticas de desarrollo rural y agrario implementadas en otros países del área latinoamericana.

Resultados del estudio

Importancia de la pobreza rural

Los niveles de desarrollo de México lo situaban en la posición cincuenta y tres, según el *ranking* en atención a su *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) que publica anualmente el conocido Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2009). Este país de ingresos medianos, y un IDH alto, presenta importantes rezagos en lo que a distribución de la renta se refiere, tal y como se puede observar en los datos del cuadro 2 relativos al reparto de la renta de las deciles extremos. Cabe recordar la subestimación que de la situación actual del país ofrecen esas cifras, por cuanto muchas familias ubicadas justo en la línea de la pobreza, a consecuencia de la actual crisis financiera y al recrudecimiento de la crisis alimentaria (Chiapa, 2009), han podido pasar a engrosar estos últimos años las cifras de pobreza del país.

Según las fuentes empleadas, el porcentaje de ciudadanos en condición de pobreza, entendida como personas con ingresos inferiores al doble del costo de la canasta básica de alimentos, ascendía en el ámbito rural mexicano al 40.1% en el año 2006, cuando en 1994 era del 56.5%. La pobreza en el ámbito rural, pese a su mejoría en las últimas décadas, alcanza a casi la mitad de su población. La reducción que en la ratio de pobreza se produce en ese periodo, por haber sido superior a la que también se ha producido en el ámbito urbano, ha reducido la brecha que tradicionalmente ha existido entre las estadísticas de pobreza rural y urbana en el país.

Las cifras agregadas de pobreza ofrecidas en el cuadro previo, no permiten comprobar con suficiente nitidez las diferencias que en términos de bienestar y equidad se pueden identificar en el país, atendiendo a grupos sociales, étnicos o género, o las condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión, y que, de manera general, se siguen produciendo en el ámbito rural en México.



Cuadro 2. Datos oficiales sobre el nivel de desarrollo humano en México y en su ámbito rural (2007)

PIB pc (\$ USA PPA)	IDH Alto	Migrantes internacionales (miles)
14,104	0.854	8,328
% Población por debajo de 2 dólares al día	Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)	Decil 1 / Decil 10 (renta)
4.8%	47.0%	1.5/40.4
Población rural (% sobre el total) 2008	% Pobreza ^a (Total/Rural) 2006	% Indigencia ^b (Total/Rural) 2006
24,247,899 (22.8%)	31.7% / 40.1%	8.7% / 16.1%

a) Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia.

b) Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Fuente: elaboración propia a partir del PNUD (2009) y de datos de la CEPAL (2009).

Cuadro 3. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a distintas afirmaciones acerca de las características de la pobreza rural en México (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
- El hecho de que el ingreso rural ha aumentado más desde 1996 que el urbano se explica fundamentalmente por el efecto de la migración a las ciudades, que transfirió la pobreza rural al sector urbano, no eliminó (Media 3.8 / Moda 4)	8.7	32.6	58.7
- Aunque recientemente la pobreza urbana se volvió un fenómeno más significativo, residir en el área rural ha sido la característica fundamental para definir el perfil del "pobre" en México (Media 3.7 / Moda 4)	10.9	23.9	65.2
- El aislamiento de localidades rurales en México constituye un desafío en cuanto al abastecimiento de servicios públicos y privados a la población (educación, salud, etc.) claves para superar la situación de pobreza, es también una barrera que limita el aprovechamiento de nuevas oportunidades para los ciudadanos (Media 4.5 / Moda 5)	4.31	17.4	78.3
- Si bien las oportunidades para el desarrollo económico aumentan en actividades no agropecuarias, la población rural se enfrenta a obstáculos importantes para acceder a otras actividades distintas a la agricultura con contratos formales bien remunerados (Media 4.5 / Moda 5)	2.2	8.7	89.1

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

La precariedad económica de las zonas rurales ayuda a explicar el hecho de que estas sigan siendo emisoras netas de emigración interior –a las principales áreas metropolitanas del país– y exterior, fundamentalmente a los EE.UU. Cabría aportar el dato de que cerca de un 29% de las remesas que llegan al país tienen como destino 492 municipios con niveles altos o muy altos de marginación (PNUD, 2007); los mayores niveles de remesas per cápita se dan en los municipios rurales y altamente marginales.

Las respuestas ajustadas mediante dos rondas a diversas cuestiones que les fueron planteadas a los expertos entrevistados, aportan algunas realidades de interés acerca de pobreza rural y urbana en el país, su evolución y las dificultades específicas a las que la población de zonas no urbanas se enfrentan (ver cuadro 3). Las afirmaciones que les fueron ofrecidas, correspondían a afirmaciones recabadas de la lectura de diversos informes acerca de la situación de las políticas de desarrollo rural y pobreza en el país, y que con este ejercicio de valoración del nivel de acuerdo o desacuerdo con las mismas, buscaba comprobar su validez en opinión de expertos conocedores de la problemática.

En opinión de un 58.7% de los expertos mexicanos consultados, el proceso migratorio y de despoblamiento de zonas rurales ha servido de válvula de escape de las precarias condiciones de vida que en el ámbito rural sufre, explicando ese traslado de población empobrecida, del campo a la ciudad, la mejoría que en los ingresos rurales y en la brecha de bienestar entre lo rústico y lo urbano algunas fuentes proponen. Un 65.2% de los expertos consultados creía cierta la consideración de que si bien la pobreza urbana se volvió un fenómeno más significativo, residir en el ámbito rural sigue siendo una característica fundamental en la definición del perfil del “pobre” en México, tal y como también lo pudieran ser otros rasgos como ser indígena, mujer, etcétera.

Las oportunidades de la población rural se encuentran truncadas por el obstáculo que el abastecimiento de servicios públicos (de educación o, por ejemplo, sanidad) impone el aislamiento de la población que reside en las zonas rurales más empobrecidas (es cierta, o muy cierta, esta última cuestión para un 73.1% de los expertos), y que por tanto, carecen de las mismas oportunidades de desarrollo. Todo lo señalado, pese al reconocimiento de los esfuerzos que en las últimas décadas se están dedicando desde las administraciones a la provisión de servicios públicos de educación y salud en las localidades más dispersas y menos favorecidas del país (Dirven, 2007).

A ello se unirían las limitaciones a las que se enfrentan las posibilidades de desarrollo en el ámbito rural de actividades no agropecuarias, con mayor impacto sobre el desarrollo (un 89.1% entendía que era cierta, o muy cierta, esa afirmación, mostrando un alto nivel de consenso, por lo tanto, en esta afirmación).



En esta última afirmación, el nivel de consenso de los entrevistados era el más elevado; es el Rango Intercuartílico Relativo (RIR) –diferencia entre el cuartil superior e inferior dividido por la mediana– y el Coeficiente de Variación (CV) correspondientes a dicha afirmación (de 0.17 y 0.20 respectivamente) los más reducidos de entre los obtenidos en las cuatro afirmaciones en ese cuadro consideradas. Para esta última afirmación se calculó también el Grado de Estabilidad alcanzado con esa segunda ronda en las opiniones de los expertos, con una reducción nula de los recorridos del RIR (0.00) y de la mediana, y con una pequeña variación de -0.01 de su correspondiente Coeficiente de Variación; fue consistente con la metodología propuesta la reducción que en este último indicador de diseño se produce, validándose así la pertinencia de haber realizado únicamente dos rondas.

Barreras estructurales al desarrollo de las zonas rurales

El desarrollo de las condiciones de vida y del bienestar de la población rural más empobrecida, se enfrenta a importantes limitaciones de carácter estructural sobre los que habría que actuar de manera más decidida. Para un 84.8% de los expertos consultados el acceso de pequeños y medianos agricultores al crédito, seguro y servicios de ahorro sigue constituyendo una de las principales barreras estructurales a su desarrollo. A ese le seguirían, en atención al nivel de consenso alcanzado, los efectos de la discriminación racial que sufre la población indígena en el país que se sigue dando (76.1%); o el escaso acceso a los mercados de factores, productos y servicios de las zonas rurales más empobrecidas (73.9%), normalmente, bajo sistemas de producción de subsistencia.

Políticas prioritarias en el desarrollo de las zonas rurales

Las administraciones y organizaciones públicas que trabajan en el desarrollo de las zonas rurales en México debieran, en opinión de los expertos encuestados (cuadro 5), dirigir sus máxima atención al establecimiento de políticas y estrategias de fomento de las *capacidades humanas* (un 84.8% mostraba su nivel de acuerdo alto o muy alto con esa afirmación), a través de una mejora de la calidad de la educación; las *capacidades culturales y libertad* (76.1%) con especial atención al respeto de los *derechos de los pueblos indígenas*; la *autonomía de las mujeres*, con mayor esfuerzo en políticas de igualdad de género (73.9%); a los que le seguirían en importancia, políticas destinadas al *desarrollo de actividades económicas* y el *desarrollo de instituciones* clave en la gestión medioambiental y de la democracia.

Cuadro 4. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a distintos problemas estructurales de las zonas rurales en México (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de importancia)	1+2	3	4+5
- Escaso acceso de pequeños y medianos agricultores al crédito, seguro y servicios de ahorro (Media 4.5 / Moda 5)	0.0	15.2	84.8
- Discriminación racial cuando se trata de población indígena (Media 4.1 / Moda 5)	10.9	13.0	76.1
- Bajo acceso a los mercados de factores, productos y servicios (Media 4.1 / Moda 5)	15.2	10.9	73.9
- Discriminación a la mujer (Media 3.8 / Moda 4)	8.7	26.1	65.2
- Aislamiento geográfico y falta de comunicaciones y servicios básicos (Media 3.7 / Moda 4)	21.7	13.0	65.2
- Feminización de hogares y carácter selectivo de los procesos migratorios (género y nivel educativo) (Media 3.4 / Moda 4)	26.1	19.6	54.3

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

Cuadro 5. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a las prioridades de políticas de fomento de capacidades en las zonas rurales en México (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de importancia)	1+2	3	4+5
- Humanas, mediante la contribución a la mejora de la calidad de la educación (Media 4.5 / Moda 5)	0.0	15.2	84.8
- Culturales y la libertad, mediante la cooperación con los pueblos indígenas y apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas (Media 4.4 / Moda 5)	10.9	13.0	76.1
- De las mujeres y su autonomía, con el fortalecimiento de políticas de igualdad de género (Media 4.4 / Moda 5)	15.2	10.9	73.9
- Económicas, mediante el apoyo a la micro y pequeña empresa, en el ámbito de los sectores productivos priorizados (Media 4.3 / Moda 5)	8.7	26.1	65.2
- Para la mejora de la sostenibilidad ambiental, mediante el fortalecimiento institucional en materia de gestión medioambiente (Media 4.5 / Moda 5)	21.7	13.0	65.2
- Institucionales y sociales, mediante la promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político; y el fortalecimiento del Estado de Derecho (Media 3.7 / Moda 3)	26.1	19.6	54.3

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

Para terminar, a modo de corolario, se destaca el que un 93.5% de los expertos entrevistados decía estar completamente de acuerdo (ver cuadro 6), mostrando por tanto un elevado nivel de consenso, con la idea de que la pobreza rural ha podido permanecer en una segunda posición en la agenda de desarrollo del país, desoyéndose las necesidades de apoyo de gran parte de la población, la ru-



ral, que, además, resulta ser la que tiene menos capacidad de participación en la asignación de recursos y el propio diseño de políticas.

Cuadro 6. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a una afirmación acerca de la pobreza rural en México (%)

	No	Sí
- ;Cree usted que los niveles de marginalidad y pobreza de determinadas zonas rurales de México y otros países latinoamericanos han podido ser considerados en una segunda posición respecto a los problemas que se viven en zonas urbanas, fronterizas, etc., desoyéndose e infravalorándose las necesidades reales de apoyo al desarrollo de gran parte de la población rural, con menos capacidad de participación en la asignación de recursos y el diseño de políticas? (Media 1.9 / Moda 2, para las respuestas No=1 y Sí=2)	6.5	93.5

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

Importancia de la actividad agraria y la gestión de los recursos naturales

La pobreza, y las condiciones en las que se desenvuelve la vida de gran parte de la población en México, contrastan con la riqueza en recursos naturales con la que cuenta el país, que junto a otros recursos culturales y energéticos, pudieran estar subutilizados (OCDE, 2007). Tal y como confirma un 76.1% de los expertos consultados (cuadro 7), los cuantiosos recursos naturales del país, efectivamente, conviven con precarias condiciones de bienestar de gran parte de su población. Además, son importantes los desafíos que su utilización plantea en términos de sostenibilidad. Así, por ejemplo, en la gestión de las zonas forestales en determinadas regiones del país, la pobreza lleva a que sean frecuentes las prácticas de tumba y quema de tierras forestales, la explotación ilegal y su sobreexplotación.

Cuadro 7. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a distintas afirmaciones acerca de las características de la pobreza rural en México (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
- La pobreza rural contrasta con la riqueza de recursos naturales en México. En concreto, en zonas forestales sigue siendo un desafío importante la consolidación de prácticas sustentables, al igual que la prevención de su explotación inadecuada, ya que una parte importante de esta población continúa teniendo incentivos para transformar las tierras forestales en tierras cultivables o de pastoreo o las afectan mediante la práctica de tumba, roza y quema, o su explotación ilegal (Media 4.1/ Moda 5)	6.5	17.4	76.1
- La agricultura ha disminuido su papel en la economía mexicana, por lo que la mayor parte de las oportunidades para lograr un desarrollo económico están, por consecuencia, más ligadas a las actividades no agropecuarias (Media 3.3 / Moda 5)	34.8	19.6	45.7

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

Por otra parte, un 45.7% de los entrevistados considera cierta la idea de que la pérdida de protagonismo del sector agrario en la economía mexicana está dejando espacio a que sean otras actividades no agropecuarias en las que recaigan las oportunidades para lograr el desarrollo de zonas rurales. Cabe destacar, no obstante, que el disenso manifestado entre los expertos, respondía para el grupo de ellos (34.8%) que decían no estar de acuerdo con esta afirmación, a entrevistados que, más allá de darse cuenta de la importancia del desarrollo de actividades no agrarias y la diversificación de las actividades productivas en los ámbitos rurales, siguen entendiendo que la actividad agraria tradicional –no inmersa en los mercados–, constituye un elemento esencial en el desarrollo local de las zonas rurales más empobrecidas del país, reivindicándose en cierta medida el protagonismo perdido que las agriculturas no competitivas tienen en muchas de las agendas y políticas de desarrollo.

La población mexicana, en opinión de un importante porcentaje de los expertos consultados, valora escasamente los servicios que la actividad agraria presta a la sociedad en su conjunto, más allá de la producción de alimentos abundantes, la creación de trabajo o la garantía estratégica del abastecimiento de alimentos (cuadro 8). Es elevado el nivel de disenso que se alcanza en esas afirmaciones.

Cuadro 8. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a la valoración que la sociedad mexicana otorga a las funciones del agro (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
- Garantizar la seguridad alimentaria en el país (Media 3.1 / Moda 2)	41.3	19.6	39.1
- Crear puestos de trabajo (Media 3.1 / Moda 2)	42.2	20.0	37.8
- Producir alimentos abundantes (Media 3.1 / Moda 3)	24.4	40.0	35.6
- Producir alimentos objeto de exportación (Media 3.1 / Moda 3)	30.4	34.8	34.8
- Producir alimentos sanos y de calidad (Media 2.9 / Moda 2)	40.9	29.5	29.5
- Contribuir a la riqueza económica de la región (Media 3.0 / Moda 2)	40.0	31.1	28.9
- Producir otros productos no alimentarios: turismo rural, etc. (Media 2.7 / Moda 2)	47.8	26.1	26.1
- Ayudar a la protección del medio ambiente (erosión, etc.) (Media 2.7 / Moda 2)	56.5	19.6	23.9
- Mantener el patrimonio cultural (Media 2.4 / Moda 2)	60.9	17.4	21.7
- Fijar la población en el territorio (Media 2.4 / Moda 2)	64.4	24.4	11.1

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

Por el contrario, es escaso el valor que la sociedad da a la agricultura en el mantenimiento de la población en los territorios (con un 64.4% que entendía es



poco o muy poco importante para la sociedad), pese al grave problema que el país presenta en términos de excesiva concentración de población en determinadas metrópolis (Distrito Federal, Monterrey, Puebla, entre otras), simultánea con la existencia de enormes áreas muy despobladas y con población muy distante, o los fuertes procesos migratorios. De igual modo, es también alto el porcentaje de expertos que considera como baja, o muy baja (60.9%), la valoración social de la agricultura en la protección de valores culturales; o la ayuda que presta la actividad primaria en términos de protección del medio ambiente (56.5%); o en la producción de otros bienes o servicios de mercado, como el turismo rural, la caza, etc. (47.8%). Más allá de la disparidad de opiniones detectado, cabría destacar la escasa valoración que la sociedad mexicana otorga, en opinión de los expertos a la actividad agraria y a los agricultores, es muy reducida la importancia que se le otorga a las funciones sociales, ambientales y económicas que esta actividad ancestral tiene en el beneficio del conjunto del país, clave en cualquier sociedad.

Eficacia de las políticas de desarrollo rural y agrarias implementadas

La estructura de gastos de los recursos federales destinados a políticas de desarrollo rural en México para el periodo 2007-2012 establecen como principal destinatario de fondos federales (cuadro 9) la política de apoyos directos al sector agrario incluidos en el programa Procampo, con un presupuesto para el año de realización de las encuestas de 16,678 millones de pesos (mdp), seguido del programa para la adquisición de activos *Alianza para el Campo* con 12,941 millones, y el programa de *Apoyos Compensatorios* (11,763 mdp).

Los tres programas mencionados unidos al de Conafor, serían las iniciativas que en opinión de un mayor número de expertos contaría con una dotación excesiva de recursos. Si bien solo en los tres primeros casos es abundante el número de expertos consultados que manifestó consideraban eran excesivos los montos específicos de esos programas, conviene llamar la atención como en el resto de programas, como el de *apoyo al financiamiento rural* o a la *participación de actores y la organización rural*, consideraban estaban infradotados y, por tanto, insuficientemente apoyados.

En opinión de una amplia mayoría de los expertos consultados, el mantenimiento de políticas de apoyo al sector agrario de corte tradicional (sectorial), pudieran estar impidiendo el desarrollo de políticas más integrales de desarrollo rural (multisectoriales), con mayor incidencia en el bienestar de la población rural. En ese sentido, la práctica totalidad (95.5%) de los expertos entrevistados

**Cuadro 9. Frecuencia de respuesta de los entrevistados
a la valoración de los programas de la Sagarpa (%)**

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 que es muy excesivo)	1+2	3	4+5
- Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo (16,678 mdp*) (Media 3.0 / Moda 3)	31.0	45.2	23.8
- Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Alianza para el Campo (12,941 mdp) (Media 2.3 / Moda 2)	64.3	21.4	14.3
- Programa de Atención a Problemas Estructurales, Apoyos Compensatorios (11,763 mdp) (Media 2.4 / Moda 2)	65.1	20.9	14.0
- Conafor, Comisión Nacional Forestal (5,274 mdp) (Media 2.3 / Moda 2)	59.5	35.7	4.8
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (5,935 mdp) (Media 1.9 / Moda 2)	81.4	16.3	2.3
- Programa de Soporte al Sector Agropecuario y Pesquero (3,463 mdp) (Media 1.9 / Moda 2)	81.4	16.3	2.3
- Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (2,686 mdp) (Media 1.9 / Moda 2)	83.7	16.3	0.0
- Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (900 mdp) (Media 1.6 / Moda 2)	93.0	7.0	0.0
- Programa de Apoyo a la Participación de Actores y Fomento a la Organización Rural (375 mdp) (Media 1.7 / Moda 2)	90.7	9.3	0.0

*Los datos ofrecidos en miles de millones de pesos mexicanos corresponden a la distribución del presupuesto por sus programas de la Sagarpa según los presupuestos de 2008, últimos datos que, en el momento de realizar las entrevistas, estaban disponibles. En el momento de redacción de este trabajo estaba vigente la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (CDCU, 2012) sometida a algunas reformas; únicamente estaban disponibles informaciones relativas a la planeación de los presupuestos para el Ejercicio 2011, con las respectivas reglas de operación para 2013, como sería el caso de las “Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” (Sagarpa, 2013a y b), evaluaciones intermedias (CEDRSSA, 2011 o Sagarpa, 2012), no se pudieron analizar aún posibles cambios en la orientación y asignación de recursos a las distintas políticas diseñadas para el siguiente periodo de planificación.

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

consideraba que los objetivos de reducción de la pobreza rural que se establecieron para el año 2012 en el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural* (GEUM, 2007) (cuadro 10) difícilmente serían alcanzados; se destacan dos como principales problemas en la implementación de políticas: la ineficacia de las mismas y la falta de coordinación de estrategias de lucha contra la pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial) de las distintas administración en el ámbito rural. Cabe señalar que en esta pregunta, en la primera ronda las res-



puestas arrojaron unos pronósticos del 90.5% (*No*) y 9.5% (*Sí*), aumentando el porcentaje de expertos que con la segunda ronda entendían que no se alcanzaría el objetivo de reducción de la pobreza previsto entre 2005 y 2012. Los expertos, si bien reconocían en sus comentarios los avances que en la reducción de la pobreza se habían alcanzado entre 2005 y 2008, años previos a la realización de este estudio –coincidiendo con el estallido de la crisis financiera internacional–, mostraban con sus respuestas su total desconfianza en que en los años siguientes (periodo 2008-2012) se lograsen mayores avances en la reducción de la pobreza en México.

Cuadro 10. Frecuencia de respuesta de los entrevistados a afirmaciones acerca de la política agraria y las previsiones de reducción de la pobreza rural (%)

	No	Sí
- ¿Cree usted que las políticas sectoriales tradicionales de fomento a la agricultura, por no perder protagonismo, han podido dificultar el desarrollo de otras políticas multisectoriales y con un enfoque más global para el fomento del desarrollo de la población rural de México y de otros países de Latinoamérica? (Media 1.8 / Moda 2, para las respuestas No=1 y Sí=2)	23.3	76.7
- En el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012 se establece que de 2005 y 2012 los porcentajes de pobreza de zonas rurales en México se conseguirán reducir: en pobreza alimentaria de 32% (2005) al 22% (2012); en pobreza de capacidades (alimentación, salud y educación) de 40% (2005) a 28%; y en pobreza patrimonial de 62% (2005) a 49%. ¿Hasta qué punto cree que se alcanzarán esos logros? (Media 1.05 / Moda 1, para las respuestas No=1 y Sí=2)	95.5	4.5

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a expertos.

Cabe señalar que las últimas estadísticas disponibles del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2011), pese a mostrar los importantes avances que en la reducción de la pobreza se han alcanzado en el país, fundamentalmente en pobreza alimentaria y de capacidades, confirmaban la previsión de los expertos en cuanto a la ruptura en la senda de reducción de la pobreza lograda entre 2005 y 2007, por cuanto entre los años 2008 y 2010 la pobreza alimentaria aumentó del 18.4% (20.2 millones de personas) al 18.8% (21.2 millones de personas); la pobreza de capacidades del 25.3% (27.8 millones de personas) al 26.7% (30.0 millones de personas); y la pobreza de patrimonio del 47.7% (52.3 millones de personas) al 51.3% (57.7 millones de personas). De continuar en 2011 y 2012 –para los que no se cuenta aún con estadísticas– la tendencia de retroceso en la erradicación de la pobreza que marcan las últimas estadísticas oficiales disponibles, para el periodo 2008-2010, y pese a los impor-

tantes avances alcanzados en los años previos a la realización de este estudio –año 2008–, en 2012 es razonable entender si se habrá logrado la meta marcada de reducción de la pobreza alimentaria de llegar al 22% de la población, planteada en el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (GEUM, 2007), pero no los establecidos para la pobreza de capacidades (28%) y menos, probablemente, la meta marcada de reducción del porcentaje de población (49%) en situación de pobreza patrimonial, pese a los avances logrados en los años previos a la realización de este estudio.

Conclusiones

Mediante una encuesta a expertos mexicanos en desarrollo rural y agrario se ha obtenido un interesante documento de reflexión acerca de cuestiones clave en el diseño y ajuste de las estrategias de desarrollo de los próximos años. Pese a las limitaciones que a los comentarios realizados en el mismo se deben hacer, por el carácter exploratorio y cualitativo del estudio (sin validez inferencial), son valiosas las consideraciones que de la lectura de este documento se pueden extraer en términos de revisión de afirmaciones realizadas en distintos informes sobre las políticas de reducción de la pobreza rural y urbana –en México y otros países–, y en términos de la necesidad de modificación de las estrategias de desarrollo rural, continuando el camino iniciado de transición de políticas de desarrollo exclusivamente agraristas hacia estrategias más sostenibles, integrales y coordinadas, que abunden en aspectos prioritarios para el desarrollo de su población.

Los resultados de las dos rondas de encuestas realizadas a expertos, conocedores cualificados de la problemática del desarrollo rural del país, parecen permitir apuntar que para el caso mexicano, al igual que para otros países latinoamericanos, la pobreza rural está siendo desatendida por las políticas públicas, tal y como vienen señalando en sus informes distintos organismos internacionales.

El desarrollo de zonas rurales se enfrenta a numerosas dificultades, donde es determinante la lucha contra los obstáculos con los que de manera estructural parecen estar chocando muchos proyectos y estrategias. Los más importantes, atendiendo a las valoraciones de los entrevistados eran: el problema del crédito y el ahorro de los más pobres; la exclusión de género y de indígenas; o el acceso a servicios públicos de las comunidades más aisladas, esenciales en sus oportunidades de desarrollo. Así mismo, en el diseño de nuevas estrategias de desarrollo rural plantearon que se debería poner mayor hincapié en el fomento de las *capacidades humanas* (educación), *culturales* y de *libertades* (cuestiones indígenas o de



igualdad de la mujer), *económicas* (papel de la agricultura familiar y la diversificación productiva rural) y *ambientales* (uso más sostenible de agua, silvícola, etc.) de la población rural del país.

Profundizar en la revisión de las políticas e iniciativas de desarrollo en el ámbito rural en México resulta imprescindible; es precisa una coordinación real entre todas las administraciones y programas que intervienen en el desarrollo de zonas rurales. Es igualmente necesario seguir profundizando en la transición de unas políticas agrarias asistencialistas de apoyo al sector comercial hacia políticas de desarrollo rural más integrales y multisectoriales, que busquen un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y una mayor participación, con el objetivo último de contribuir de manera más efectiva a reducir los niveles de pobreza de las zonas rurales del país.

El camino iniciado en México para la consecución de políticas rurales con la *Ley de Desarrollo Sustentable* y sus *Programas Especiales Concurrentes*, que sitúa a este país en la vanguardia en la reforma de políticas de desarrollo rural, debiera, en próximos periodos presupuestarios, continuar en el empeño de alcanzar políticas más coordinadas, coherentes en sus objetivos y eficaces. Pero también, aumentar las partidas destinadas al ámbito rural y al apoyo del sector agrario, claves en el desarrollo económico y social del conjunto del país, modificando la distribución de los fondos actualmente destinados a sus diferentes programas. Si bien los avances en la reducción de la pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial) han sido muy destacados en el caso de México en el periodo 2005-2007, las estadísticas oficiales muestran el importante retroceso que en las mismas se ha producido entre los años 2008 y 2010, por el fuerte impacto que la crisis económica internacional ha tenido en el bienestar de la población, poniéndose en serio peligro, tal y como señalaban los expertos, los avances alcanzados y la consecución para el año 2012 de las metas de reducción de la pobreza establecidas como objetivo por el propio *Programa Especial Concurrente*.

Agradecimientos

De manera especial agradecemos la participación de la Dra. Rita Schwentesius Rindermann y de la Dra. Belem Dolores Avendaño Ruiz, en en particular por el apoyo en cuanto al acceso a los expertos del sector que fueron entrevistados, así como por las aportaciones que realizaron a los contenidos abordados en este documento.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005) *México 2006-2012. Creando las bases para un crecimiento equitativo*. En: <<http://www.bancomundial.org>> [Accesado el día 4 de enero de 2011].
- (2007) *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*. En: <<http://www.bancomundial.org>> [Accesado el día 4 de enero de 2011].
- Best, R. J. (1974) “An Experiment in Delphi Estimation in Marketing Decision Making” *Journal of Marketing Research*. Número 11, pp. 448-452.
- CDCU (2012) *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. Texto vigente (última reforma publicada DOF 12-01-2012). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDCU).
- CEDRSSA (2011) *Criterios para la asignación y distribución presupuestal del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, para el Ejercicio Fiscal 2011 y subsecuentes*. Versión ejecutiva. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y Cámara de los Diputados. 50 pp.
- CEPAL (2009) *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- CGIAR (2008) *Investigación agrícola internacional para la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el medio ambiente*. Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) e International Food Policy Research Institute.
- Chiapa, C. (2009) *Crisis y pobreza rural en México*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) e Instituto de Estudios Peruanos (IEP), noviembre.
- Colino, J. et al. (1999) *Informe sobre la reforma de la PAC y el sector agrario de la Región de Murcia*. Murcia, Consejo Económico y Social (CES).
- Coneval (2011) *Ánalisis y medición de la pobreza 2010*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comunicado de prensa, 29 de julio. 9 pp. En: <<http://www.coneval.gob.mx/>> [Accesado el día 4 de enero de 2011].
- Dalkey, N. C. y O. Helmer (1963) “An Experimental Application of The Delphi Method to the Use of Experts” *Management Science*. 9, pp. 295-310.
- Diez, E. (1979) “Galicia rural y el año 2000: un análisis tipo Delphi” *Comunicaciones INIA: Serie Economía y Sociología Agrarias*. Número 6.
- Dirven, M. (2007) *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- FAO (2010) *Día Mundial de la Alimentación: FAO destaca retos para la agricultura*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Nota de prensa de 15 de octubre, 2010. Centro de Noticias ONU. Roma. En: <<http://www.un.org>> [Accesado el día 4 de enero de 2011].
- (2005) *La FAO y el desafío de los objetivos de desarrollo del milenio. Camino por recorrer*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 41 pp.
- Fearne, A. (1989) "The CAP in 1995-A Qualitative Approach to Policy Forecasting" *European Review of Agricultural Economics*. 16, pp. 113-127.
- Ferris, J. N. (1973) "Rural Michigan at the Year 2000: A Delphi Analysis" *Farm Business Research Report*. Número 195, Michigan State University.
- FIDA (2003) "Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dando a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza" Documento temático.
- GEUM (2007) *Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable 2007-2012*. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (GEUM).
- Hubbard, L. y C. Ritson (1991) *The Reform of the CAP. The Common Agricultural Policy and the world economy*. Essays in honour of John Anshtor. Edited by Ritson, C. Harvey, D. Wallingford, Oxon, UK, pp. 295-310.
- Jolson, M. A. y G. L. Rossow (1971) "The Delphi Process in Marketing Decision Making" *Journal of Marketing Research*. 8, 443-448.
- Landeta, J. (2002) *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro*. Barcelona, Ariel social, 223 pp.
- Maris, K. (1997) *Los mercados españoles de productos lácteos y de carne de vacuno en el marco de la reforma de la PAC y de los acuerdos del GATT*. Tesis Master of Science, CIHEAM-IAMZ. Zaragoza.
- OCDE (2011). *Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias en México*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 29 agosto, 87 pp.
- (2007) *Estudios de política rural*. México. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (Inca-Rural).
- PNUD (2009) *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2007) *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sagarpa (2012) *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 314 pp.

- (2013a) *Reglas de operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2013*. 11 de febrero, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 136 pp.
- (2013b) *Reglas de operación del programa de apoyos directos al campo, denominado Procampo 2013*. 12 de febrero, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 136 pp.
- Schwentesius, R., Martínez-Carrasco P. F. y A. Perní (2012) “Efectos de la liberalización de los mercados agrarios. Valoraciones acerca de las políticas de desarrollo rural implementadas en México” *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*. Volumen 3, número 2, 1 de marzo-30 de abril, pp. 355-364.
- Welthungerhilfe (2009) *Índice global del hambre 2009. El desafío del hambre: énfasis en la crisis financiera y la desigualdad de género*. Bonn, Welthungerhilfe, International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Concern Worldwide, 50 pp. En: <<http://www.ifpri.org>> [Accesado el día 4 de enero de 2011].