

Efectos de la liberalización de los mercados agrarios. Valoraciones acerca de las políticas de desarrollo rural implementadas en México*

Effects of the liberalization of agricultural markets, assessments on the rural development policies implemented in Mexico

Rita Schwentesius Rindermann¹, Federico Martínez-Carrasco Pleite² y Angel Perní Llorente²

¹Universidad Autónoma de Chapingo (UACH). Programa de Agricultura Sustentable. Carretera México- Texcoco, km. 36.5. Chapingo, Estado de México. C. P. 56230.

²Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Murcia, España. Av. Teniente Flomesta, 5- 30003. Tel. +34 868 88 3000. femartin@um.es. Autora para correspondencia: rschwent@prodigy.net.mx.

Resumen

La pobreza en las zonas rurales sigue siendo en los países de ingresos medianos, como es el caso de la economía mexicana, una de las prioridades en sus agendas de desarrollo. Los esfuerzos realizados en el ámbito de políticas de desarrollo rural y agrario han sido cuantiosos en la mayor parte de los países latinoamericanos, siendo México uno de los países que un mayor esfuerzo presupuestario relativo está destinando a esos fines. Los avances en el desarrollo de los niveles de bienestar de su población rural empobrecida han sido limitados, proponiéndose en este estudio, mediante un cuestionario enviado a expertos del sector, el impacto que las políticas de liberalización de los mercados implementadas desde los años noventa. El análisis de la información recabada de los expertos, de carácter cualitativo, proporciona valiosas opiniones acerca de la valoración que les merece la actual estructura de las políticas de desarrollo local implementadas en México, siendo numerosos los aspectos que son objeto de discusión con el único objetivo de proponer una modesta reflexión que, al menos en algún caso, pudieran orientar posibles propuestas de modificación en las políticas implementadas desde sus administraciones públicas.

Palabras clave: pobreza, liberación de mercados, políticas públicas.

Abstract

Poverty in rural areas of countries with medium income, as in the case of the Mexican economy, is still one of the priorities in their development agendas. The efforts that have been made in the scope of rural development and agrarian policies have been important in the majority of Latin American countries, and Mexico has been one of the countries in which the largest budgetary effort has been aimed at this purpose. The advances in the growth of the levels of well being of the rural population have been limited, and for this reason, this work suggests the study, by means of a questionnaire sent to experts on the sector, of the impact of market liberalization policies implemented since the 1990's. The analysis of the qualitative information gathered from experts provides their valuable opinions on their assessment of the current structure on local development policies implemented in Mexico, with numerous aspects being objects discussion, with the sole purpose of proposing a modest reflection that, in at least some cases, may guide possible suggestions for the modification of policies implemented from their public administrations.

Key words: poverty, market liberalization, public policies.

* Recibido: marzo de 2011
Aceptado: enero de 2012

Introducción

En las dos últimas décadas el sector agrario mexicano, y por extensión sus zonas rurales, han experimentado profundas transformaciones y el efecto de los procesos de liberalización económica y aperturismo comercial dominantes en el mundo, al que no han sido ajenos otros países latinoamericanos y de otras zonas del mundo más empobrecido. A las reformas que en los años noventa tienen lugar en México en lo que a la tenencia de la tierra se refiere, se une la creciente competencia que en numerosas producciones tiene lugar a consecuencia de la gradual reducción arancelaria que supuso la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Cabría recordar el protagonismo que el sector agrario ha tenido y sigue teniendo en este país, pese al crecimiento que el sector servicios y sus exportaciones industriales han experimentado, repentino cambio de la estructura exportadora que se pudiera explicar en el incremento de la inversión extranjera ligada al sector industrial de maquila en zonas fronterizas.

La importancia de las zonas rurales, en países de ingresos medianos y bajos, en las que se encuentran altos niveles de pobreza y exclusión social (Banco Mundial, 2007), mayores en el caso de México en términos porcentuales a los que se dan en los ámbitos urbanos, han determinado múltiples intentos por parte de sus poderes públicos de implementar sucesivas estrategias y políticas de apoyo al sector agrario, como estrategia para incrementar los ingresos rurales y de reducción de los niveles de pobreza en ese ámbito. Pese a que los esfuerzos presupuestarios de México en el apoyo al sector agrario y al desarrollo rural se pudieran clasificar de elevados en términos internacionales, sus resultados en lo que a la mejora de la productividad agrícola se refiere y la reducción de la pobreza rural han sido muy limitados (Banco Mundial, 2005). Cabría recordar que son la SAGARPA, con su “Programa de Desarrollo Rural”, y la SEDESOL con su “Estrategia de Microrregiones” -enfocada a las zonas rurales con mayor marginalidad y pobreza- los dos principales esfuerzos de la administración mexicana en el desarrollo de políticas de apoyo a la población rural, no siendo muy destacados sus logros en lo que se refiere a la reducción de las cifras de pobreza rural en el país (OCDE, 2006).

La evolución en las políticas de protección de la actividad agraria ha evolucionado en gran parte del mundo, de apoyos directos al sector agrícola y ganadero a estrategias de fomento de desarrollo rural, con un enfoque más integral, orientadas a la diversificación agraria, al apoyo a nuevas actividades

Introduction

In the past two decades, the Mexican agrarian sector, and therefore the country's rural areas, have undergone deep transformations and the effect of the process of economic liberalization and market deregulation, dominant around the world, of which other Latin American countries have been a part, along with other impoverished parts of the world. Along with the reforms that take place in Mexico during the 1990's in terms of land ownership, there has been increasing competition in numerous production fields due to the gradual reduction of tariffs brought about by the North American Free Trade Agreement (NAFTA). It is worth remembering the role the agrarian sector has had and still has in Mexico, despite the growth of the service sector and its industrial exports, a sudden change of the export structure that could be explained by the increase in foreign investment linked to the industrial sector of *maquilas* in border areas.

The importance of rural areas in low and middle income countries, in which there are high levels of poverty and social exclusion (World Bank, 2007), and even higher, in the case of Mexico, in terms of percentages, than in urban areas, have led to multiple attempts by their political leaders to implement successive agrarian support strategies and policies to increase rural incomes and the reduction of poverty in this scope. Despite budgetary efforts in Mexico to support the agrarian sector can be classified as high at international scales, their results in terms of agricultural yield have been very limited (World Bank, 2005). It is worth noting that the two main efforts of the Mexican administration come from the Secretariat of Agriculture (Spanish: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, or SAGARPA), with its “Rural Development Program”, and Secretariat of Social Development (Spanish: Secretaría de Desarrollo Social, or SEDESOL) with its “Microregions Strategy,” both oriented towards rural areas with the highest marginality and poverty, in an attempt to develop support policies for rural populations, with not very outstanding achievements in terms of lowering the figures of rural poverty in the country (OCDE, 2006).

The evolution in protection policies for farming activities has been noteworthy in many parts of the world, from direct support for this sector to rural development promotion strategies, with a more comprehensive approach, oriented to agricultural diversification and the support of new farming

productivas, todo ello con un mayor protagonismo de los actores locales desde perspectivas de desarrollo más territorial y endógeno. En esa línea, el “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2007-2012” (GEUM, 2006) del gobierno mexicano, establece una planificación presupuestaria de sus diferentes políticas e instrumentos de apoyo al sector agrario y al desarrollo rural, al que se unen un ambicioso plan de coordinación de políticas (entre diferentes niveles de gobierno, secretarías, estrategias, etc.), proponiéndose unas metas a alcanzar en 2012 en términos de erradicación de la pobreza y la marginalidad rural.

Metodología: origen de la información

Los cuestiones antes descritas dan origen a la realización de esta investigación, en la que a partir de la realización de una encuesta expertos del sector agrario y el desarrollo rural en México, se proponían preguntas y finalmente, un espacio a la evaluación, de las políticas de desarrollo rural y de fomento del sector agrario en México, y finalmente, cual es la evolución de la situación de la pobreza rural en el país. El cuestionario, se envió a través de correo electrónico a más de 395 expertos, siendo dos rondas de envíos los que se realizaron. El segundo envío permitía depurar respuestas, la revisión de respuestas de los expertos en atención a las contestaciones medias obtenidas en la primera ronda, y finalmente, la comprobación de consensos o disensos en determinadas cuestiones clave del cuestionario. Finalmente, fueron sólo 46 los expertos que respondieron a la primera ronda de envío de cuestionarios -realizada en mayo de 2008-, siendo sólo 33 los que siguieron el proceso dando respuesta a una segunda ronda de respuestas, realizada en junio de 2008. El perfil de los expertos entrevistados corresponde con profesores universitarios (65.2%), de centros de investigación (19.6%) y asociaciones civiles o profesionales (10.9%); con 76.1% con el grado de Doctor y el restante porcentaje de Licenciados; y con experiencia muy amplia en proyectos de desarrollo de organismos internacionales como FAO, Banco Mundial, Banco Interamericano entre otros (52.2% de los expertos), o con experiencia en proyectos de desarrollo local de administraciones públicas mexicanas (76.1%).

El listado inicial de expertos, obtenido a partir de bases de datos de redes de investigación y páginas webs de universidades, centros de investigación y asociaciones de profesionales en México, se completaba con una pregunta en el cuestionario en el que se les pedía autovalorasen su nivel de conocimiento de los temas tratados, que tal y como se muestra en el Cuadro 1, alcanza muy altos niveles de

activities, all this with a greater role of local actors from more territorial and endogenous development viewpoints. Along those lines, the Especial Concurrent Program for Rural Development 2007-2012 (Spanish: Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, or PEC) of the Mexican Government (World Bank, 2009), establishes a budgetary plan of its different policies and instruments of support for the agrarian sector and rural development, joined by an ambitious policy coordination plan (between different levels of government, Secretaries, strategies, etc.) which reaches for goals for 2012 regarding the eradication of poverty and rural marginality.

Methodology: information source

The matters described above give rise to this research, in which by means of a survey, experts in the fields of agriculture and rural development in Mexico were proposed questions, a space for the evaluation of policies for rural development and agrarian support in Mexico, and finally, the evolution of the rural poverty situation in the country. The questionnaire was sent via email to over 395 experts, with two rounds of emails sent. The second round helped refine responses, the revision of experts as per the average responses obtained in the first round, and the verification of the collective approval or disapproval in certain key matters of the questionnaire. In the end, 46 experts responded to the first round questionnaires, sent on May, 2008, and 33 responded to the second round, conducted in June, 2008. The profile of the experts surveyed was university professors (65.2%), research centers (19.6%) and civil or professional associations (10.9%); out of the people polled, 76.1% had PhD and the remaining had Bachelor's Degrees; and with very broad experience in development projects in international organisms such as FAO, the World Bank, the Inter-American Development Bank, and others (52.2% of the experts), or experience in local development projects in Mexican public administrations (76.1%).

The initial list of experts, taken from data bases from research networks and websites from universities, research centers and associations of professionals in Mexico, was completed with a question in the survey in which these experts were asked to evaluate their knowledge levels on the topic, which, as we can see from Table 1, reaches very high levels of self-assessment in terms of general knowledge of the subject if the survey (8.1 points) and in matters of rural development (8.3 points).

autovaloración en lo que se refiere al conocimiento general de la temática de la encuesta (8.1 puntos) y en lo que a temas de Desarrollo rural (8.3 puntos).

In the next sections, some of the main results are displayed, from the two rounds of questionnaires conducted, using the Delphi method on Mexican experts on rural

Cuadro 1. Nivel de autovaloración media de los entrevistados acerca de su nivel de conocimiento y su experiencia personal en los temas por los que se les preguntaba.

Table 1. Average self-assessment of the interviewees on their level of knowledge and personal experience in the topics in question.

(Valoración de 1 a 10, indicando el 10 un muy alto nivel de conocimiento)	1+2	3	4+5
- Agricultura	7.9	8	8
- Medio ambiente	7.0	8	8
- Desarrollo rural	8.3	8	8
- Desarrollo social (y marginalidad)	7.7	8	8
- Desarrollo local, en general (rural y/o urbano)	7.7	8	8
- Conocimiento general de la temática de la encuesta	8.1	9	8

En los próximos apartados, se ofrecen algunos de los principales resultados de las dos rondas de entrevistas que se realizaron, siguiendo la metodología Delphi a expertos mexicanos en desarrollo rural y agrario, comenzando el mismo con un apartado dedicado a la valoración de los efectos que el proceso de liberalización dominante ha provocado en las últimas décadas en el sector agrario nacional, abordando en los siguientes apartados los logros que en el planteamiento de estrategias de desarrollo rural más integradas, multisectoriales, participativas y sostenibles va a poder suponer el desarrollo en los próximos años del “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2007-2012” y la aplicación de los fondos que desde la SAGARPA y el propio SEDESOL se están aplicando en este periodo en el fomento del desarrollo rural y la erradicación de la pobreza en el ámbito no urbano.

Efectos de los procesos de liberalización

Una de los primeros enunciados que se les proponía a los expertos entrevistados que valorasen, indicando su nivel de acuerdo o desacuerdo con la misma (podían en su caso hacer consideraciones adicionales que pudieran ir más allá de una valoración numérica de 1 a 5, y que dieron pie a nuevas redacciones y modificaciones en los cuestionarios de las sucesivas rondas), se refería al impacto general que sobre el sector agroalimentario mexicano comercial había tenido los procesos de liberalización acaecidos en la década de los noventa. Tal y como se muestra en la primera fila del Cuadro 2; 46.7% de los expertos estaban en desacuerdo con que el sector agroalimentario nacional de tipo comercial se hubiese visto favorecido por ese proceso imparable que ha dominado las recetas y políticas como paradigma único. El

and agrarian development. The Delphi method (also named Delphi Study or Delphy Servey) is a structured communication technique, originally developed as a systematic, interactive forecasting method which relies on a panel of experts (Ammon, 2005). The section begins with a section dedicated to the assessment of the effects that the dominating liberalization process has caused in the last decades in the Mexican agrarian sector; in the following sections it approaches the achievements that the proposal of more integrated, multisectorial, participative and sustainable rural development strategies of the PEC will imply in upcoming years, along with the use of funds by SAGARPA and SEDESOL in this period in the promotion of rural development and the eradication of poverty in rural areas.

Effects of the liberalization processes

One of the first statements the experts were asked to assess, indicating their agreement or disagreement, referred to the general impact that the liberalization processes that took place in the 1990's had on the Mexican (they could make additional considerations that could go beyond a numerical assessment from 1 to 5, and that gave rise to modifications in the writing of questionnaires in the next round). As the second row in Table 2 shows, 46.7% of the experts disagreed that the unstoppable process that has dominated formulas and policies as an only paradigm favored the Mexican commercial agriculture and food industry. The case of Mexico led to asking the same question regarding the concrete aspect of its commercial liberalization with its neighbor and main business partner; in this case, the percentage of experts that did not believe that NAFTA had favored the sector in Mexico was high (37.8%),

caso de México llevaba a plantear idéntica pregunta en lo que al aspecto concreto de su liberalización comercial con su principal vecino y socio comercial se refiere; en este caso, nuevamente es elevado el porcentaje de expertos (37.8%) que no estaba de acuerdo con que la firma del TLCAN con EE.UU hubiera favorecido al sector, pues igual número de entrevistados opinaba que sí lo había sido. Este resultado da pie a la lectura de que las ganancias del proceso de liberalización comercial, más allá de haber supuesto enormes beneficios para el sector agroalimentario mexicano más competitivo y con capacidad exportadora, pudiera haber tenido resultados dispares -según cuál sea el subsector o la región considerada- y por tanto, contar con ganadores y perdedores, y por tanto, con ganancias sólo para una parte limitada del conjunto del sector.

Por el contrario, sí resultó muy elevado el consenso entre los entrevistados (82.2%) en la consideración de que los procesos de liberalización y la forma de TLCAN habían acelerado el deterioro de la competitividad de los sistemas agrarios tradicionales mexicanos (basados en pequeñas explotaciones, importadores netos y desconectados de los mercados), lo que explica en parte la creciente incidencia de la pobreza en los ámbitos rurales. Un alto porcentaje de los expertos (77.3%) estaba de acuerdo en considerar que nuevos procesos liberalizadores o la firma de acuerdos comerciales con otras áreas (Ronda de Doha, ALCA, etc.), incidirán negativamente en las zonas y la población rural más desfavorecida, siendo cada vez más prioritarias el desarrollo de estrategias de desarrollo rural en esas zonas que al menos pudieran contrarrestar esas fuerzas de nivel macroeconómico que no dejan de deteriorar el mal estado de la población rural.

since the same number of experts did think it had. This result leads to the interpretation that the process of commercial deregulation, beyond the enormous benefits it brought to the most competitive Mexican food and agriculture sector, and with the highest capability for exports, could have had uneven results -depending on the subsector or the region considered- and therefore, have winners and losers, with profits for only a limited part of the sector.

On the other hand, consensus amongst the experts was high (82.2%) when considering the deregulation of such processes and the way in which NAFTA had accelerated the deterioration of Mexican traditional farming systems (based on small producers and net importers disconnected from markets), which partially explains the growing incidence of poverty in rural areas. A high percentage of experts (77.3%) agreed that new deregulation processes or commercial agreements with other areas (Doha Development Round, ALCA, etc.) will have a negative impact on the poorest rural areas and their populations, making the development of rural development strategies a bigger and bigger priority in those areas, that could at least balance the macroeconomic forces that will not stop deteriorating the bad state of the rural population.

Migration to the United States has been yet another push factor for Mexican workforce, the majority of which comes from rural areas with severe development problems, and beyond the human and social cost it implies, has helped increase the amount of remittances sent. Once again, this apparent benefit for the country's development, limited in the eradication of poverty and of the

Cuadro 2. Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de los impactos sobre el agro mexicano de los procesos de liberalización comercial (%).

Table 2. Frequency of response of the polled experts to the assessment of the impacts on Mexican agriculture of the commercial liberalization processes (%).

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
El sector agroalimentario comercial mexicano (exportador neto y conectado con los mercados externos) se ha visto favorecido por la liberalización del comercio, precios y la terciarización de servicios realizada en los 90s. (Media 2.8 / Moda 2)	46.7	20.0	33.3
El sector agroalimentario comercial mexicano (exportador neto y conectado con mercados externos) se ha visto favorecido por la firma del TLCAN, observándose un aumento de las exportaciones agropecuarias no tradicionales (orgánicos, hortalizas, etc). (media 2.9 / Moda 4)	37.8	24.4	37.8
En numerosos sistemas agrarios tradicionales mexicanos (agricultura familiar y pequeñas empresas agropecuarias, en sectores importadores netos y muy desconectados de mercados) los procesos de liberalización del comercio internacional y la firma del TLCAN con EEUU, han acelerado un deterioro de su competitividad, que explica en parte la incidencia de la pobreza rural de los últimos años. (media 4.2 / moda 5)	15.6	2.2	82.2

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de los impactos sobre el agro mexicano de los procesos de liberalización comercial (%). (Continuación).

Table 2. Frequency of response of the polled experts to the assessment of the impacts on Mexican agriculture of the commercial liberalization processes (%). (Continuation).

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
Los procesos de negociación comercial en el ámbito multilateral (Ronda de Doha de la OMC), y futuras negociaciones de integración bilateral o regional, aumentan la prioridad estratégica del desarrollo rural, dado que muchas zonas rurales marginales podrían resultar grandes perdedoras en el proceso en términos de pérdidas de bienestar. (media 3.9 / moda 4)	6.8	15.9	77.3
En algunas regiones las remesas de emigrantes en el extranjero son una importante fuente de ingresos con que cuenta la población rural. No obstante, las remesas tienen un sesgo hacia el consumo. Por eso debieran articularse políticas que generasen incentivos para canalizar estos recursos hacia alternativas productivas, consiguiendo que las remesas sean utilizadas de manera estratégica para el desarrollo rural. (media 4.1 / moda 5)	2.2	8.9	88.9
En el ámbito internacional son múltiples las cuestiones pendientes de solución, y de las que depende el futuro de muchas zonas rurales marginales de México y otros países en desarrollo, entre los que cabe destacar: el establecimiento de reglas justas para el comercio internacional; conservar la biodiversidad biológica; mitigar el cambio climático y adaptarse a él; controlar el aumento desmesurado de los precios de productos básicos; ofrecer nuevas tecnologías para beneficiar a los pobres, etc. (media 4.7 / moda 5)	4.31	17.4	78.3

Fuente: elaboración propia.

La migración a los EE.UU ha sido un elemento más de expulsión internacional de fuerza de trabajo, que en un alto porcentaje ha procedido de zonas rurales de México con graves problemas de desarrollo, y que más allá del coste humano y social que supone, ha permitido la entrada al país de grandes cifras agregadas de remesas. Nuevamente, ese aparente beneficio para el desarrollo del país, limitado en sus efectos mitigadores de la pobreza y de la propia necesidad económica y de subsistencia del migrante, se plantean limitados en sus efectos (88.9%) por su sesgo hacia la adquisición de bienes de consumo (vivienda, carro, electrodomésticos, alimentación, etc.) y la escasa canalización hacia el desarrollo de alternativas productivas o elementos que pudieran incidir en la capacidad productiva (educación, tierras, animales, maquinaria, nuevos negocios, etc.), para lo que se pudieran plantear determinados incentivos en el marco de estrategias más integrales de desarrollo en el ámbito rural.

En opinión de 78.3% de los entrevistados, es correcto afirmar que el futuro de las zonas rurales marginales en México, y de otros países en desarrollo, debiera pasar por el establecimiento de unas reglas más justas para el comercio internacional, además de un mayor esfuerzo en la protección de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, el control del aumento de los precios de productos básicos en los mercados internacionales, o por ejemplo, la difusión de nuevas tecnologías en beneficio de

migrant's own economic need and subsistence, have limited effects (88,9%) due to its bias towards the purchase of goods (houses, cars, electrical appliances, food, etc.) and scarce use for the development of productive alternatives for production or elements that could influence the productive capabilities (education, lands, animals, machinery, new businesses, etc.) for which encouragements could be proposed in the framework of more complete strategies for development in rural areas.

According to 78.3% of experts polled, the future of marginated rural areas in Mexico and other developing countries should include fair regulations for international trade, as well as a greater effort in the protection of biodiversity, in the mitigation and adaptation to climate change, a control in the rise of prices of staple products in international markets or, for example, the spreading of new technologies to benefit the poorest. All these problems are worldwide and with tremendous effects at local scales, with catastrophic consequences and growing importance for the poorest and most marginated areas.

Evaluation of rural development policies

Despite acknowledgeable efforts in the design of new strategies and the development of rural development policies in Mexico, examples of which include the PEC and the

los más pobres, problemas todos ellos de carácter global y con enormes efectos en el ámbito local, con catastróficas consecuencias y creciente gravedad para las zonas con mayor pobreza y marginación.

Evaluación de las políticas de desarrollo rural

Pese a los esfuerzos reconocibles que pudieran reconocerse en el diseño de nuevas estrategias y políticas de desarrollo rural implementadas en México, del que son ejemplos el Programa Especial Concurrente y las Comisiones Intersecretariales creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; 59.1% de los expertos consultados (Cuadro 3) comprendía que las políticas rurales no era correcto decir que en México hubiesen evolucionado positivamente, desde políticas intervencionista de carácter exclusivamente agrario, hacia políticas de integración de acciones con un esquema más multisectorial, participativo e integrador. La necesidad de propiciar una mayor coordinación de estrategias de fomento de bienestar de la población rural lo constatan los entrevistados (75.1%) cuando estos valoraban el bajo nivel de coordinación y complementariedad entre el Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA y a la Estrategia de Microrregiones de la SEDESOL, siendo prácticamente unánime (95.7%) los expertos consultados que entendían prioritario en el fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural la definición más clara de responsabilidades y funciones de cada nivel de gobierno (estatal, federal y municipal). Nuevamente iniciativas como el “Programa Agenda desde lo Local” del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, requiere un mayor apoyo en opinión de 87.5% de los entrevistados, en el fortalecimiento de la capacidad local, particularmente a nivel municipal.

Intersecretarial Commissions created with the Sustainable Rural Development Law, 59.1% of experts polled (Table 3) did not believe rural policies in Mexico had evolved positively, from exclusively agrarian interventionist policies, to policies for the integration of actions with a more multisectorial, participational and integrational scheme. The need to bring about a greater coordination of promotion strategies for the well-being of rural populations is affirmed by the polls (75.1%) when the experts assessed the low levels of coordination and complementary between the Programa de Desarrollo Rural of the SAGARPA and the Estrategia de Microrregiones of the SEDESOL; the opinion of experts who believed that the clearest definition of responsibilities and functions of every government level (state, federal and municipal) are priority for strengthening rural development policies was practically unanimous (95.7%). Once again, initiatives such as the “Programa Agenda desde lo Local” of the Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, requires greater support of 87.5% of the experts polled, in the strengthening of local capacity, particularly at a municipal level.

In terms of the distribution of expenses, 88.9% of the experts in question agreed with the statement that federal resources destined for rural areas do not correspond to identified priorities, but there is a dominance of federal resources invested in rural areas do not correspond entirely with the priorities identified, since there is predominance in rural politics of resources destined to primary activities (agriculture) and fighting poverty, which several experts polled called excessively assistentialist programs, and which dedicate insufficient resources to economic diversification, environmental conservation or supplying the population with basic services.

Cuadro 3. Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de los programas y estrategias de desarrollo rural en México (%).

Table 3. Frequency of response of the polled experts to the assessment of the programs and strategies for rural development in Mexico (%).

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
La política rural en México ha evolucionado positivamente en la última década (del que son ejemplo su Programa Especial Concurrente y las Comisiones Intersecretariales creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable) de una política intervencionista dirigida a apoyar un sólo sector (agricultura), hacia una política que busca la integración de las acciones de las diferentes secretarías y niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en las áreas rurales, tendiendo a un esquema desarrollo multisectorial (de fomento de la diversificación agraria), participativo y con un enfoque territorial diferenciado. (media 2.4 / moda 1)	59.1	18.2	22.7

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de los programas y estrategias de desarrollo rural en México (%). (Continuación).

Table 3. Frequency of response of the polled experts to the assessment of the programs and strategies for rural development in Mexico (%). (Continuation).

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
Los dos actores más relevantes de la política rural en México que tienen programas explícitamente orientados al desarrollo rural (SAGARPA, con su Programa de Desarrollo Rural, y SEDESOL con su Estrategia Microrregiones enfocada a las regiones rurales con mayor marginalidad y condiciones de pobreza), persiguen objetivos diferentes con un enfoque perfectamente integrado y complementario. (media 2.2 / moda 2)	75.6	8.9	15.6
El fortalecimiento del proceso de las políticas de desarrollo rural requiere una definición más clara de responsabilidades (en términos de presupuesto y rendición de cuentas), así como de funciones (establecimiento de estándares, diseño, implementación y evaluación de políticas) a llevar a cabo en cada nivel de gobierno. (media 4.7 / moda 5)	0.0	4.3	95.7
El proceso de descentralización del desarrollo local (del que puede ser un ejemplo la iniciativa del "Programa Agenda desde lo Local" del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal), requiere un mayor fortalecimiento de la capacidad local, particularmente a nivel municipal, y el aseguramiento de la continuidad de la capacidad existente, lo cual es un reto en el contexto de los cortos períodos de gobierno de las autoridades municipales. (media 4.4 / moda 5)	2.2	11.1	86.7
Actualmente, los recursos federales invertidos en áreas rurales no corresponden totalmente con las prioridades identificadas, pues en la política rural predominan los recursos destinados a las actividades primarias (agricultura) y al combate a la pobreza, dedicando insuficientes recursos a la diversificación económica, la conservación del medioambiente o al abastecimiento de servicios básicos a la población. (media 4.2 / moda 4)	2.2	8.9	88.9

Fuente: elaboración propia.

En lo que a la distribución del gasto se refiere, es manifiesto que 88.9% de los entrevistados mostraban estar de acuerdo con la afirmación de que los recursos federales que actualmente se destinan a áreas rurales no corresponden con las prioridades identificadas, dominando los recursos dirigidos a actividades primarias (agriculturas) y al combate de la pobreza, que varios encuestados llegaron a denominar de programas en exceso asistencialista, dedicando insuficientes recursos a diversificación económica, conservación del medio ambiente o abastecimiento de servicios básicos a la población. Las políticas implementadas en el caso mexicano atendiendo al presupuesto destinado en 2008 a sus principales programas (PROCAMPO, Alianza para el Campo, etc), fue objeto de valoración personal por parte de los entrevistados. Tal y como se muestra en el Cuadro 4, los recursos asignados por el Gobierno Federal a la política de apoyos directos a través del programa PROCAMPO, fue considerada por los expertos entrevistados dotada en exceso, mientras que otros programas como Alianza para el Campo o de apoyo al financiamiento rural o a la participación de actores y la organización rural se consideró estaban infradotados, y finalmente, insuficientemente apoyados.

The experts in question made a personal assessment on policies implemented in Mexico attending the budget in 2008 for their main programs: PROCAMPO SAGARPA initiated the Direct Aid to the Countryside program in October 1993 to facilitate the transition to more market-oriented policies from the previous system of guaranteed prices. Since 1993 it has provided direct cash payments at planting time on a per hectare basis to growers of several crops: corn, dry beans, wheat, rice, sorghum, soybean, safflower, cotton and barley). Alianza Contigo (Alliance with You provides technical assistance, project grants and other funding to improve food safety, develop supply chains and support mechanization). Ingreso Objetivo (Objective Income was implemented in response to the USA, Farm Bill, ensures that farmers earn a target price for certain crops: corn and sorghum), etc. As Table 4 shows, resources assigned by the Federal government to the policy of direct support by the PROCAMPO program, were considered excessive, while other programs such as Alianza Contigo or programs for the support of rural finance of actors and rural organization were lacking resources and support.

Cuadro 4. Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de los programas de la SAGARPA (%).
Table 4. Frequency of response of the polled experts to the assessment of the SAGARPA programs (%).

(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*)	31	45.2	
- Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Alianza para el Campo (12.941 mdp)	64.3	21.4	
- Programa de Atención a Problemas Estructurales, Apoyos Compensatorios (11.763 mdp)	65.1	20.9	14
- Conafor (5.274 mdp)	59.5	35.7	
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (5.935 mdp)	81.4	16.3	
- Programa de Soporte al Sector Agropecuario y Pesquero (3.463 mdp)	81.4	16.3	
- Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (2.686 mdp)	83.7	16.3	0
- Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (900 mdp);	93	6.98	0
- Programa de Apoyo a la Participación de Actores y Fomento a la Organización Rural (375 mdp)	90.7	9.3	0

Fuente: elaboración propia; *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.

A continuación se le pidió a los entrevistados considerasen los aspectos prioritarios a los que debiera dirigir sus esfuerzos las políticas de desarrollo rural en México. El resultado de las valoraciones proporciona una interesante priorización de políticas a poder implementar, diferente en su ordenación al que en el cuestionario se les proponía tal y como se recoge en el Cuadro 5 diversificación de las economías rurales (93.5%); preservación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales, culturales y energéticos del país (91.3%); o desarrollo institucional y capital social (87%).

The experts polled were then asked to consider the priority aspects that Mexican rural development policies should direct more efforts to. The result of the assessments provides an interesting prioritization of policies to be implemented, in different order to that presented in the questionnaire, as Table 5 shows: diversification of rural economies (93.5%); preservation and better use of the country's natural, cultural and energy resources, (91.3%); or institutional development and social capital (87%).

Cuadro 5. Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de las prioridades de la política de desarrollo rural en México (%).

Table 5. Frequency of response of the polled experts to the assessment or the priorities of rural development policies in Mexico (%).

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
4.- Fortalecimiento y diversificación de la economía rural	4.3	2.17	93.5
5.- Preservación y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, culturales y energéticos	2.2	6.52	91.3
6.- Desarrollo institucional, del capital social y de la gobernanza de las comunidades	6.5	6.52	87
3.- Fortalecimiento de la actividad agraria	4.3	10.9	84.8
1.- Reducción de la pobreza	6.5	13	80.4
2.- Provisión de servicios públicos a los ciudadanos	8.7	19.6	71.7

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El análisis que en este trabajo se ha propuesto, pese a sus importantes limitaciones, proporciona un interesante material para la discusión de las modificaciones que pudieran establecerse en el diseño de futuras estrategias y políticas de desarrollo, siendo ese el objetivo último de este estudio. Así, las consideraciones que los expertos en desarrollo plantean

Conclusion

The analysis proposed by this work, despite its important limitations, provides interesting material for the discussion of modifications that can be established in the design of future strategies and development policies, the latter being the final aim of this study. Thus, the considerations that experts on development set forth on the effects that NAFTA

acerca de los efectos que la firma del TLCAN tuvo sobre el sector agroindustrial competitivo del país (desigual) y su agro tradicional no competitivo (determinante de un mayor empobrecimiento de numerosas zonas rurales del país), pudiera servir de aprendizaje para futuras negociaciones de acuerdos comerciales o de procesos liberalizadores, en los que los efectos sobre los más marginados pudieran empezar a ser consideradas. Los efectos que nuevos procesos de liberalización comercial o desregulación de mercados en ámbitos internacionales parece no harán más que reforzar el deterioro de las condiciones de vida de la población rural más pobre, siendo paradójicamente indispensable en su futuro el logro de determinados avances en el ámbito internacional en el establecimiento de normas comerciales más justas, el control de la elevación de los precios internacionales de productos básicos, o el control y mitigación de los efectos del cambio climático y el control de la biodiversidad.

El establecimiento de nuevos enfoques en las políticas de desarrollo, orientadas hacia estrategias de desarrollo local, más participativas, integradas y sostenibles, si bien está siendo objeto de reflexión e implantación en distintos ámbitos del desarrollo rural en México, debe de profundizarse y ser mejorado. Así, la efectividad de los recursos destinados a estrategias de desarrollo adolecen de: una deficiente aproximación a enfoques locales, participativos, integrados; una insuficiente coordinación de políticas en los diferentes niveles de la administración del estado. Es igualmente aconsejable la redefinición de políticas y recursos a ellas destinados, siendo precisos mayores esfuerzos en el campo de la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, el fortalecimiento y gobernanza de las comunidades y el propio fortalecimiento de la actividad agraria, desde nuevas políticas que huyan del asistencialismo o el apoyo exclusivo al sector competitivo exportador, con una visión más integral de lucha contra la pobreza y de desarrollo de zonas rurales, paso preciso a seguir en el desarrollo del conjunto del país.

Literatura citada

- Banco Mundial (BM). 2005. México 2006-2012. Creando las bases para un crecimiento equitativo. Disponible en: www.bancomundial.org.
- Banco Mundial (BM). 2007. Informe sobre el desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo. Disponible en: www.bancomundial.org.

had on the competitive agroindustrial sector of the country (uneven) and its traditional non-competitive agriculture (determinant of a greater impoverishment of numerous rural areas of the country), could become a lesson for future negotiations of commercial agreements or liberalization processes, in which the effects on the most marginalized could be taken into account. The effect that processes of commercial liberalization or deregulation of international markets will seem to do no more than reinforce the deterioration of the conditions of life of the poorest rural population. The future of these populations relies paradoxically on the achievement of particular international advances concerning fairer commercial regulations; control of the rise of international process of staple products, or the control and mitigation of the effects of climate change and the control of biodiversity.

Although the establishment of new approaches on development policies, oriented towards more participative, integrated and sustainable local development strategies, is being studied and instilled in different spheres of rural development in Mexico, it must be deepened and improved. In this way, the effectiveness of resources aimed at development strategies have a deficient approach to local, participative and integrated views; an insufficient coordination of policies at different levels of administration of the State. It is equally advisable to redefine policies and resources aimed at them, and necessary to put more effort into diversifying economic activities in rural areas, the strengthening and governance of communities and the strengthening of the agricultural activity, from new, non-assistentialist policies or those that support only the competitive exporting sector, with a more integrated vision of fighting poverty and of the development of rural areas, a necessary step to take in all of Mexico.

End of the English version



- EUM. 2006. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (GEUM). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2006. 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). 321 pp.