



Economíaunam

ISSN: 1665-952X

economiaunam@unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de
México
México

Gómez Oliver, Luis; Tacuba Santos, Angélica

La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo
real?

Economíaunam, vol. 14, núm. 42, septiembre-diciembre, 2017, pp. 93-117

Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363553149005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *The rural development policy in Mexico. Is there correspondence between the formal and the real?*

Journal of Economic Literature (JEL):

O18, O21, Q18

Palabras clave:

Desarrollo rural

Política pública

Estrategia

Coordinación

Keywords:

Rural Development

Public Politic

Strategy

Coordination

Fecha de recepción:

26 de abril de 2016

Fecha de aceptación:

14 de octubre de 2016

Resumen

Este artículo es una aproximación al tema de la estrategia de política pública para el desarrollo rural en México. Tiene por objetivo establecer contrastes entre la política que se derivaría de la normatividad vigente y la incidencia efectiva de la acción gubernamental sobre las condiciones productivas y sociales del medio rural; así como, entre los instrumentos normativos que rigen la planeación, diseño y ejercicio de la política pública y sus resultados en los últimos años. La primera sección revisa diversos enfoques teóricos para establecer una definición del desarrollo rural con fines de análisis de política, considerando la complejidad y los múltiples factores que explican la realidad del campo mexicano y de la población que ahí habita. La segunda sección presenta un ejercicio evaluativo revisando tres indicadores específicos de las zonas rurales: 1) desigualdad; 2) pobreza; 3) producto agropecuario. La tercera sección puntualiza el desarrollo rural estudiando los dos mecanismos normativos vigentes de planeación y ejecución de política pública para el desarrollo rural y agroalimentario: 1) la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001 (LDRS); 2) el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), aportando argumentos para concluir que en México el desarrollo rural ha carecido de una estrategia nacional, lo cual marca un distanciamiento con lo establecido en la normatividad y con el carácter decisivo que tiene lo rural en el desarrollo económico y social del país.

Abstract

This article is an approach to the issue of public policy strategy for rural development in Mexico. It aims to establish contrasts between the policy which would result from current regulations and the actual impact of government action on productive and

Luis Gómez Oliver

Profesor de la FE-UNAM

lgomezoliver@yahoo.com.mx

Angélica Tacuba Santos

*Consultor externo de la ONU para la
alimentación y la agricultura (FAO)*

«angysan_t@hotmail.com»

93

social conditions in rural areas; and between regulatory instruments governing the planning, design and practice of public policy and its results in recent years. The first section reviews various theoretical approaches to establish a definition of rural development for policy analysis, considering the complexity and the many factors that explain the reality of the Mexican countryside and the population that lives there. The second section presents an evaluation exercise reviewing three specific indicators in rural areas: 1) inequality; 2) poverty; 3) agricultural product. The third section points out the rural development considering the two existing regulatory mechanisms of planning and execution of public policy for rural and agricultural development: 1) Rural Sustainable Development Act of 2001 (RSDA); 2) the Special Concurrent Program for Sustainable Rural Development (SCP), providing arguments to conclude that rural development in Mexico has lacked a national strategy, which marks a rift with the provisions of the regulations and the decisiveness that has rural economic and social development.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la política de desarrollo rural en México, a fin de evaluar si existe una estrategia congruente con lo establecido en la normatividad vigente, la cual incluye la Constitución Política, los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Un ejercicio de esta naturaleza busca subrayar, desde una perspectiva institucional y crítica, el contraste entre lo que marcan las normas, el impacto real de las políticas y la importancia del medio rural dentro del desarrollo nacional.

El tema se estructura en tres secciones. La primera recurre a los fundamentos teóricos pertinentes que facilitan una definición de desarrollo que sirve de base para la realización de un primer examen entre estos criterios y la realidad social y productiva del medio rural. La segunda, se ocupa de revisar los principales indicadores socioeconómicos de la ruralidad mexicana, espacio donde habita un promedio de 25 millones de personas en localidades menores a los 2500 habitantes, en su mayoría, dispersas geográficamente y con alta prevalencia de pobreza. El objetivo es exponer el distanciamiento entre la teoría, la normatividad y las condiciones rurales actuales mediante el estudio de: 1) la desigualdad social; 2) la pobreza; 3) el Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario. La tercera sección, destaca el papel de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y de su principal instrumento, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en la construcción de un plan de desarrollo a partir de su vigencia, y tomando como antítesis los indicadores de la segunda sección previamente revisados.

El desarrollo rural como concepto

Para fundamentar el contraste entre la situación de las localidades rurales de México y la respuesta de política pública se hace uso de dos visiones del desarrollo dentro de la teoría económica, y del enfoque más reciente dentro del análisis rural.

La primera, es la visión *productiva*, en la que el desarrollo se asocia con el aumento de la producción, la industrialización y el comercio de mercancías. Si bien en

los últimos años estas variables no alcanzan a explicar plenamente el progreso social de los países y de sus regiones, la concepción no ha perdido vigencia en el estudio de espacios específicos. El nacimiento de la economía como ciencia se fundó sobre esta definición de desarrollo y sólo más recientemente surgieron nuevas visiones para estudiarlo resaltando su traducción en bienestar social. (Smith, Adam, 1994)

La segunda visión dentro de la teoría económica es aquella que define al desarrollo como proceso de expansión de las libertades humanas (capacidades). Esta orientación cuenta con un cuerpo de principios metodológicos y conceptos que empezó a florecer en la década de los setenta gracias a los aportes de Amartya Sen y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Defiende que el desarrollo no termina con el aumento de la producción nacional y que por eso su estimación mediante la renta disponible es insuficiente. El desarrollo como libertad tiene que ver, más bien, con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser con las capacidades de que disponen, siendo éstas oportunidades relacionadas con la disposición y uso de bienes y servicios (el ingreso es uno de ellos, pero no el único). Es éste el sentido en que una sociedad desarrollada es una sociedad más libre, y en el que el desarrollo es el camino hacia una libertad mayor (Cejudo, Rafael, 2007: 9-22).

El desarrollo como libertad tiene que ver con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser con las capacidades de que disponen, siendo éstas oportunidades relacionadas con la disposición y uso de bienes y servicios

El enfoque de capacidades cuestiona al PIB como indicador que mide los resultados económicos, pero sobre todo, sociales. Un ejemplo práctico de esta iniciativa es Francia, que en 2008 reexaminó los problemas relativos a la medición del desarrollo a fin de identificar datos adicionales que podrían ser necesarios para obtener indicadores del progreso social más pertinentes y amplios en relación a su PIB (Stiglitz, Joseph, 2009).

La tercera visión, tomada del análisis propiamente rural, es el enfoque territorial del desarrollo, que se introdujo en la década de los ochenta y noventa, en respuesta a los diversos problemas del medio rural, principalmente, la desigualdad, la pobreza y el estancamiento productivo. La política sectorial fundada sobre la agricultura como instrumento de diseño y ejecución de la política pública para el desarrollo resultó insuficiente para resolver esas dificultades en los países subdesarrollados, para diseñar soluciones que estimularan esquemas sistémicos de organización donde lo agrícola pudiera comprenderse a partir de los eslabonamientos con otros sectores, y de generar dinámicas de intervención pública para territorios y no solo para un sector¹ (FAO, 2003: 2.27).

Es así, que más allá de lo agrícola, el territorio rural se definió como un espacio donde convergían elementos agrícolas pero también, sociales, económicos, naturales, culturales, históricos, geográficos, biológicos y ecológicos. El foco de esta concepción era el sujeto rural, a quien se puso como el principal activo y beneficiario de las redes de asociación social y productiva; el territorio rural se delimitó multidi-

¹ El enfoque territorial del desarrollo fue el producto de las nuevas tendencias mundiales en la planeación del desarrollo, en las que el centro y motor era el territorio rural como espacio receptor de la política, y como detonador de círculos virtuosos de crecimiento, comercio y redistribución. Es decir, el sector agrícola pasó a ser parte del territorio rural, más no el instrumento de desarrollo.

mensionalmente. (FAO, 2003: 6-7). A partir de esos aportes teóricos, en este artículo se plantea el siguiente concepto de *territorio*: *Espacio socialmente construido, naturalmente delimitado, culturalmente identificado e institucionalmente regulado*.²

El desarrollo rural con enfoque territorial implicaría la transformación dinámica y autosostenida del medio rural, mediante la generación y el aumento de las capacidades productivas de los diversos agentes económicos

En la concepción planteada, el desarrollo rural con enfoque territorial implicaría la transformación dinámica y autosostenida del medio rural, mediante la generación y el aumento de las capacidades productivas de los diversos agentes económicos presentes en el territorio, la distribución más equitativa de los frutos del progreso alcanzado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El acogimiento del enfoque territorial en México derivó en la Ley de Desarrollo rural Sustentable (LDRS) en el año 2001 y, en un intento por fomentar la concurrencia de políticas e inversiones a través de ella, en la creación del instrumento que aglutinó el conjunto de programas dirigidos al medio rural: el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

La finalidad de la puesta en marcha del enfoque fue la articulación competitiva y sustentable de las zonas rurales a mercados dinámicos y la transformación institucional para estimular la asociación y concertación entre actores locales y externos. La agricultura se volvió un sector para inducir la productividad hacia otras actividades por la vía del multiplicador del empleo y el ingreso, la innovación y el intercambio con las zonas urbanas (FAO, 2003: 9-10). En el PEC, se conjuntaron programas productivos (turismo, servicios, medio ambiente, infraestructura, etc.), y sociales (salud, seguridad social, educación). El enfoque fue bien aceptado en un entorno de retos y necesidad de soluciones y se acompañó de la nueva normatividad de la LDRS, la cual quedó respaldada, a la vez, por los artículos 26 y 27 de la Constitución, relativos a la propiedad del Estado de tierras y aguas nacionales, la participación de la población rural en la planeación democrática del desarrollo y la función del Estado en la búsqueda de su bienestar (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017: artículos 26 y 27).

el desarrollo puede verse como el proceso que combina el incremento de la producción con una más justa distribución del ingreso y la riqueza

Es así que, conceptualmente, el desarrollo puede verse como el proceso que combina el incremento de la producción con una más justa distribución del ingreso y la riqueza; donde coexisten mecanismos de respeto y renovación ambiental para proteger los activos naturales, reduciendo con ello los eventuales impactos negativos del crecimiento sobre el medio ambiente. Trasladado a la dimensión rural y otorgándole una expresión territorial, como el enfoque que mejor se adapta a la evolución de los espacios y las relaciones rurales, el desarrollo tendría tres finalidades: 1) transformación institucional; 2) transformación productiva; 3) reducción de la des-

² Durante cerca de un siglo, el concepto económico del territorio ha evolucionado a través de aportes de numerosos autores, desde los “distritos industriales” de Marshall hasta los conceptos modernos de clúster. Su aplicación al desarrollo rural descansa en gran parte en las experiencias europeas y latinoamericanas sobre los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL).

igualdad. La transformación institucional estimula la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos. La transformación productiva articula competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos (rurales y urbanos). La reducción de la desigualdad incrementa las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios (RIMISP, 2004).

En la transición institucional cada país se ha adaptado a su propia realidad. En el caso de México, el principal fundamento está en la Constitución, luego, en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) sexenales en los apartados de crecimiento con equidad, para finalizar con la LDRS de 2001, cumbre de la normatividad y cuya finalidad es generar objetivos, instrumentos y acciones para el bienestar social, la atención regional diferenciada, la seguridad alimentaria, la conservación del ambiente y la multifuncionalidad de la agricultura (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001). Con este primer acercamiento se infiere un cierto esfuerzo por vincular instituciones, políticas y resultados muy acorde al enfoque territorial.

En términos generales, ya sea en territorios rurales o urbanos, el curso del desarrollo va acompañado de una activa política pública en varios frentes.

1. Estado con dos funciones principales: fomento del crecimiento y redistribución de la riqueza.
2. Definición de estrategias de largo plazo consensuadas vía las alianzas públicas, privadas y civiles.
3. Coordinación, sinergia y concurrencia de instituciones, políticas y programas a fin de cumplir con lo dispuesto en las distintas leyes.
4. Coordinación entre dependencias públicas en el diseño de proyectos estratégicos, la operación y la evaluación de los mismos.

Indicadores de aproximación a los resultados de la política de desarrollo rural de los últimos años

Desigualdad en el ingreso

La desigualdad en el ingreso es uno de los rasgos generalizados de la economía mexicana; ésta persiste entre el medio rural y urbano, y también al interior de la sociedad rural. Como consecuencia, la pobreza se reproduce a pesar de que la política social de los últimos años ha destinado mayores cantidades de recursos (dentro del total del gasto público) e introducido nuevas técnicas de atención a la población pobre, como la focalización.

La distribución del ingreso al interior de la sociedad rural es algo menos concentrada que en el medio urbano y significativamente menor que en el promedio nacional (porque en esta última medición pesa la polarización urbano-rural). Sin embargo, la disparidad en la distribución del ingreso entre las familias rurales se ha mantenido elevada en los últimos 25 años. En promedio, en ese periodo de tiempo el último decil concentró un ingreso 20 veces superior al del primer decil (Tabla 1).

Tabla 1Distribución del ingreso rural por deciles. *Índice de Gini nacional y rural*

Deciles rurales de ingreso											Índice de Gini *	
Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Nacional	Rural
1989	2,0	3,2	4,2	5,2	6,2	7,4	9,2	11,6	15,8	35,4	0.536	0.453
1994	2,2	3,2	4,2	5,0	6,2	7,4	9,0	11,6	16,2	35,2	0.539	0.451
1996	1,8	3,2	4,2	5,2	6,2	7,4	9,2	11,6	15,8	35,8	0.526	0.456
1998	2,0	3,0	3,8	4,4	5,4	6,8	8,8	11,4	15,8	38,6	0.539	0.486
2000	1,4	2,4	3,2	3,8	5,0	6,0	7,6	10,0	14,6	46,0	0.542	0.553
2002	1,8	2,8	3,8	4,6	5,6	6,6	8,2	10,6	15,4	40,4	0.514	0.498
2004	1,6	3,0	3,8	4,8	6,0	7,2	8,8	11,4	15,8	37,8	0.516	0.480
2005	1,6	2,8	3,8	4,8	5,8	7,2	8,8	11,4	16,0	38,0	0.528	0.486
2006	1,8	3,0	4,0	5,0	6,2	7,4	9,0	11,4	15,2	37,0	0.506	0.466
2008	1,8	2,8	3,8	4,6	5,6	6,8	8,6	11,0	15,2	39,6	0.515	0.493
2010	1,8	3,2	4,2	5,2	6,4	7,8	9,4	11,8	15,8	34,6	0.481	0.450
2012	1,8	3,1	4,2	5,1	6,3	7,8	9,4	11,9	15,9	35,0	0.492	0.452
2014											0.491	0.451
Promedios	1,8	3,0	3,9	4,8	5,9	7,2	8,8	11,3	15,6	38,0	0.492	0.452

* Cero equivale a *equidad* absoluta y uno a *inequidad* absoluta.

Fuentes: Base de Datos Cepal Stat y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México (Coneval).

La concentración del ingreso rural llegó a una máxima polarización en el año 2000, cuando el Coeficiente de Gini, de 0.553, fue incluso superior al Coeficiente de Gini nacional; el último decil participaba con un ingreso 33 veces mayor al del primer decil. En ese año y los inmediatos siguientes se hizo evidente la necesidad de un cambio profundo en la tendencia del desarrollo rural, lo que se vio reflejado en la formulación y aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001.

La principal respuesta vino de la política social. En el 2003³ la participación del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) dentro del PEC duplicaba sobradamente la de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 34.7 y 13.3%, respectivamente; en 2015 la participación de los presupuestos de ambas secretarías dentro del PEC eran de un monto casi semejante, 25.8 y 23.3%, respectivamente (DOF, 2015).

La política social ha desempeñado un papel esencial para responder a las urgencias de pobreza de gran parte de la población rural principalmente por medio de los subsidios familiares.⁴ (CEPAL, Stat, 2015). De hecho, estos apoyos constituyen la principal fuente de ingreso de la población más pobre. Sin embargo, la mayor limitante de esta política es su carácter asistencial. Con más gasto público en programas sociales sólo se dota de productos de beneficencia (alimentos, efectivo) a la población pobre;

³ Primer año para el que se tiene información.

⁴ El énfasis en la política social también ha derivado del ámbito de la política de desarrollo nacional. En 1990 el gasto social representó el 5% del PIB nacional; en 2012 fue de 11%; y en 2014 de 11.6%.

pero no se le ofrece la oportunidad de salir de su condición de pobreza. Al no conectar la política social con la política económica, los esfuerzos para reducir la pobreza están desvinculados de cambios de raíz que conduzcan a una mejor equidad. Como reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el asistencialismo (solución desde afuera y no estructural) que tomó fuerza en la década de los noventa con la desregulación económica, es una deformación de la protección social que más bien hace referencia a un conjunto de acciones coordinadas que buscan generar estrategias de respuesta en familias, hogares o individuos ante riesgos de diverso tipo (CEPAL, 2015).

La política social ha desempeñado un papel esencial para responder a las urgencias de pobreza de gran parte de la población rural principalmente por medio de los subsidios familiares

Lo anterior muestra elocuentemente de la falta de realidad de la normatividad derivada de la Constitución respecto de los derechos de los ciudadanos del PND (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016) en particular, en la meta de Un México Próspero (PND, 2002), cuyo plan de acción plantea la orientación hacia la eliminación de las trabas que limitan el potencial productivo del país, así como, el énfasis en la democratización de la productividad; y, sobre todo, en las orientaciones de la LDRS, que mandata el fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural (DOF, 2001).

Al contrastar el pertinaz atraso rural y la permanencia de políticas asistenciales, se argumentan diversas razones: el abandono de la equidad y el desarrollo como fines primarios del Estado, la incapacidad del gobierno para atacar las causas estructurales, la histórica magnitud de los problemas, y el provecho político que puede extraerse de una población necesitada y con insuficiente educación.⁵ (CEPAL, 2015; INEGI, 2010).

La explicación de fondo tiene dos componentes principales. Por un lado, el contexto macroeconómico global, que si bien mantiene niveles aceptables de equilibrio y estabilidad, presenta un severo estancamiento, en parte derivado de las dificultades de la economía internacional, ha significado una inversión pública reducida y baja generación de empleo, condiciones que han impedido reducir la marginación estructural del medio rural e incluso han agravado las tendencias al deterioro.

A las limitaciones derivadas del débil crecimiento económico nacional se agregan los impactos de la propia marginación del campo mexicano, que imposibilita la inserción eficiente en los mercados, provoca elevados costos de transacción y fuertes inequidades en las cadenas comerciales, generando flujos de extracción del exce-

⁵ En 2012, la tasa de analfabetismo rural en México era de 14.1%, mientras que la urbana era de 4.0%. Se consideran *analfabetas*, las personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

dente económico hacia sectores de alta rentabilidad (multinacionales, especulación, agroindustria a gran escala), en espacios no rurales.⁶

Sea cual sea el contexto macroeconómico global, en el ámbito de la estrategia de desarrollo rural es indispensable una política de fomento productivo orientada a reducir la marginalidad estructural del medio rural, en favor de la productividad de las diversas actividades económicas, agrícolas y no agrícolas, que se realizan en el campo. Esta política debe tener una visión de largo plazo, en concordancia con el carácter de los problemas y obstáculos estructurales que deben removerse.

Es indispensable una política de fomento productivo orientada a reducir la marginalidad estructural del medio rural, en favor de la productividad de las diversas actividades económicas, agrícolas y no agrícolas

Sin embargo, la actual política de fomento productivo solamente ofrece apoyos puntuales, casi exclusivamente agrícolas, los que son captados por los agricultores más solventes, incluso, a veces, sustituyendo su propia inversión. Los subsidios y apoyos a la agricultura, en función de la superficie, del uso de insumos, de la producción o de las ventas, son captados preferentemente por aquellos agricultores que disponen de mayor superficie, utilizan más insumos, producen mayor cantidad o participan con el mayor porcentaje de las ventas.

Se favorecen las ganancias de los productores más grandes, pero no se incrementa la productividad en la economía rural. Los campesinos y la gran mayoría de la agricultura familiar solamente reciben apoyos sociales, incapaces de cambiar las condiciones de baja productividad. Los programas de estímulos productivos son discriminatorios entre los tipos de productor y regionalmente; favorecen preferentemente a la agricultura empresarial del norte del país, en detrimento de la agricultura familiar, especialmente en el sur, donde el rezago es mucho mayor.⁷

Un dato para corroborar la orientación discriminatoria de algunos programas de estímulos a la producción (subsidios), es el Programa de Apoyos Directos al Campo, Proagro (antes Procampo), cuya operación se aborda más abajo. Respecto del rezago social regional, se destaca que 60% de la población rural se concentra en el sur y centro del país, pero es en el sur donde la pobreza alcanza los niveles más graves (Conapo, 1990). En Chiapas, 78.7% se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar (LB), en Guerrero, 67.9%, y en Oaxaca, 68.8%. Es decir, el ingreso familiar promedio es insuficiente para cubrir la adquisición de la canasta alimentaria básica, más los otros servicios como el transporte, el vestido, la salud y la educación. En las tres entidades, el porcentaje promedio de población que no alcanza a cubrir el valor monetario de la canasta alimentaria sin ningún otro bien adicional, es decir, que se

⁶ El medio rural, se beneficia poco de los flujos de riqueza que genera si sólo se consideran los costos de transacción que los agricultores enfrentan para comercializar o la presencia de intermediarios en la mayoría de los productos, que son los que se apropian del excedente (coyotaje).

⁷ Varios estudios recientes presentan información cuantitativa detallada sobre los aspectos referidos: Evaluaciones de CONEVAL a los programas del PEC. Fox y Libby, *Subsidios para la desigualdad*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE). Banco Mundial, 51902-Mx, *Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural*. Gomez Oliver, *Análisis integral del gasto público agropecuario en México*, FAO-SAGARPA. Evaluaciones de los programas del Programa de Desarrollo Agropecuario, SAGARPA, entre otros.

A pesar de la recomposición del gasto público a favor del componente social, la desigualdad entre productores y regiones permanece e incluso aumenta

encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), es de 42%.⁸ (Coneval, 2015). En la medición multidimensional de la pobreza, el porcentaje de personas en esa condición es de 76.2% en Chiapas; de 65.2% en Guerrero y de 66.8% en Oaxaca; en contraste, para algunos estados del norte, el porcentaje alcanza únicamente 39.4% en Sinaloa; 29.4% en Sonora y 20.4% en Nuevo León (Coneval, anexo estadístico, 2015).

Siguiendo a De la Vega, S. (2015) se advierte que hace una diferenciación entre los pobres como variable numérica y de la pobreza como fenómeno estructural, en el sur no sólo se concentran los pobres, sino que se reproduce la pobreza. Hay razones externas al individuo por las cuales queda sometido e inmovilizado en una sociedad desigual ya que el modelo económico, político y social determina las condiciones que gestan los beneficios, pero también los perjuicios.

La política rural presenta una doble inconsistencia en lo referente al atraso. La primera es que, en los últimos años, a pesar de la recomposición del gasto público a favor del componente social y del discurso a favor del desarrollo, la desigualdad entre productores y regiones permanece e incluso aumenta, como muestra el Índice de Gini entre 2010-2012 (volver a figura 1) y según lo expuesto sobre la región sur.

La segunda, es que la equidad como principio de la política pública es débil en los programas agrícolas de fomento productivo, en la medida que el efecto de los programas de estímulos económicos es regresivo.

Se cita Proagro Productivo (antes Procampo), un subsidio que operó bajo la modalidad de transferencia en efectivo hasta el año 2013.⁹ (DOF, 1995). Procampo cumplió el propósito general de mejorar los ingresos de los productores puesto que representó una fuente de liquidez segura por ciclo productivo. Cumplió con el objetivo dispuesto en el decreto de creación del programa en 1994 referente a aumentar el ingreso monetario de los 3 millones 295 mil productores existentes y, prioritariamente, de los 2.2 millones de productores de autoconsumo que representaban 67% del total. El principal mérito del programa es haber llegado a estos productores que estaban al margen de los apoyos productivos instrumentados hasta entonces. Sin embargo, la atención a los productores pequeños fue insuficiente ya que el padrón de Procampo permitía inscribir hasta 100 hectáreas, pero al entregarse el apoyo por hectárea, la mayor proporción del presupuesto total del programa se concentró en los agricultores de granos básicos con las más grandes extensiones de tierra. La reducción del límite susceptible de incluirse en el padrón mejoró un tanto la focaliza-

⁸ Línea de Bienestar = Valor monetario mensual de la canasta alimentaria básica, compuesta por granos, vegetales, bebidas, carne, leche y huevo, necesarios para garantizar un estado nutricional normal + el valor de otros servicios como el transporte, el vestido, el calzado, la educación, salud y otros gastos. Línea de Bienestar Mínimo = Valor monetario mensual de la canasta alimentaria básica.

⁹ La operación del Procampo estuvo a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de la agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus delegaciones estatales.

ción. Sin embargo, para un programa que es de transferencias directas de apoyo al ingreso, la focalización debe ser mucho más rigurosa.

La cobertura regional de Procampo fue eficiente en cuanto a favorecer a los productores pequeños concentrados en el sur, pero deficiente en cuanto al monto de los apoyos canalizados a ellos. Los beneficiarios del programa en la región sur representaban 39.4% del total, mientras que en el norte, 13.4%. No obstante, el porcentaje de apoyo que concentraron los de la región norte fue de 28%, mientras que en el sur fue de 25%. (Coneval, 2012).

El rasgo central de Procampo fue el de operar bajo criterios compensatorios y no necesariamente productivos

El rasgo central de Procampo fue el de operar bajo criterios compensatorios y no necesariamente productivos. Si bien, fue un programa que buscaba influir sobre la variable ingreso, la manera en cómo se aprovechó el apoyo por los beneficiarios condicionó su influencia productiva. Si se dedicó a la adquisición de insumos, herramientas y maquinaria su efecto pudo ser directo sobre la unidad productiva; si se utilizó para cubrir los gastos familiares (consumo doméstico) su efecto sobre la producción fue limitado y funcionó más como una transferencia asistencial con resultados inequitativos (Sagarpa, 2014).

Pobreza

La desigualdad social genera más pobreza. La meta de la política pública es la ruptura de este ciclo, pero no se ha iniciado de manera contundente puesto que los programas con ese propósito son escasos y operan en un universo de otros que lo contravienen. La desigualdad social y la pobreza detonan cuando menos dos efectos.

El primero ocurre en el canal de consumo donde la población pobre es incapaz de adquirir la canasta alimentaria. Casi 50% de la población rural ocupada¹⁰ (INEGI, 2014) está concentrada en los estratos de hasta un salario mínimo (23.9%) y de más de uno hasta dos salarios mínimos (24%). En cambio, en las zonas urbanas la población ocupada se concentra en el estrato de más de dos y hasta tres salarios mínimos (23.7%), y es mucho más alto el porcentaje de personas que perciben más de cinco (11.9%), a diferencia de las rurales donde este último estrato alcanza 2.3%. El porcentaje de ocupados que no recibe ingresos es de 22.1% en el medio rural; en el urbano es de 3.6%.¹¹ (Conasami, 2013).

¹⁰ Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: Trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica. Incluye: a los ocupados del *sector primario* que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña).

¹¹ La Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) establece que los salarios mínimos generales son de \$67.29 diarios para el área A, y \$63.77 para el área B. El área A comprende: 1) todos los municipios de Baja California y Baja California Sur; 2) todas las delegaciones del Distrito Federal; 3) algunos municipios de Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Veracruz. El área B: 1) todos los municipios de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla,

El segundo, bajo la perspectiva de pobreza multidimensional y de deficiencias en la provisión de servicios públicos, es el débil bienestar económico de la población pobre y del ejercicio de sus derechos sociales de acceso a la salud, educación, vivienda, servicios básicos y seguridad social.¹² (Coneval, 2009). Los datos de medición multidimensional de la pobreza rural apuntan que del año 2010 al 2012, el porcentaje de personas en pobreza extrema se redujo de 23.8 a 21.5%, sin embargo, en ese mismo año aumentó el porcentaje de personas en pobreza moderada, con lo que se infiere sólo un reacomodo de pobres o el cambio radical de condición de un mínimo porcentaje, pues en la cifra agregada de población rural en pobreza, en los años 2008, 2010, 2012 y 2014, persistió más de 60% del total bajo esa condición (Tabla 2).¹³

Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas; 2) todos los municipios no comprendidos en el área A del inciso 3. Conasami.

¹² Antes del 2008 la medición de la pobreza se realizaba con el método del ingreso que consistía en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de tres diferentes líneas:

1. *Pobreza alimentaria*: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
2. *Pobreza de capacidades*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
3. *Pobreza de patrimonio*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

La metodología de medición cambió a partir de 2008 con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Desarrollo Social que estableció que la medición se llevaría a cabo con un enfoque *multidimensional* que, además del ingreso, incluyó los siguientes indicadores (carencias sociales):

1. Ingreso corriente per cápita
2. Rezago educativo promedio en el hogar
3. Acceso a los servicios de salud
4. Acceso a la seguridad social
5. Calidad y espacio de la vivienda
6. Acceso a los servicios básicos de la vivienda
7. Acceso a la alimentación
8. Grado de cohesión social

Con esta medición, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional *cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los ocho indicadores antes citados.*

¹³ La población en situación de *pobreza multidimensional* extrema agrupa a las personas que disponen de un ingreso tan bajo, que aún si lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana, y que tienen al menos tres carencias sociales.

Tabla 2Indicadores de la pobreza multidimensional rural, 2008-2012. *Porcentajes*

Indicadores de Incidencia	2008	2010	2012	2014
Pobreza Multidimensional				
Población en situación de pobreza	62.4	64.9	61.6	61.1
a. Moderada	36.2	40.9	40.1	40.5
b. Extrema	26.2	23.8	21.5	20.6
Población vulnerable por carencias sociales	33.1	28.8	31.9	31.7
Población vulnerable por ingresos	0.7	1.1	1.3	1.2
Población no pobre y no vulnerable	3.8	5.2	5.3	6.0
Privación Social				
Población con al menos una carencia social	95.6	93.6	93.5	92.8
Población con al menos tres carencias sociales	60.6	50.3	47.4	46.0
Indicadores de Carencia Social *				
Rezago Educativo	36.3	33.9	32.4	31.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	48.2	32.2	20.6	17.3
Carencia por acceso a la seguridad social	86.2	81.9	81.5	80.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	35.9	29.2	23.4	22.1
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	51.7	46.6	57.3	57.9
Carencia por acceso a la alimentación	32.6	33.6	30.9	32.1
Bienestar				
Población con un ingreso superior a la línea de bienestar mínimo	32.8	35.0	32.7	31.9
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	63.1	66.0	62.8	62.4

*Porcentaje de la población con cada carencia social.

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

La pobreza es un transmisor efectivo de falta de oportunidades, sobre todo, al referirse a una población rural confinada en un entorno de dispersión geográfica, con agricultura de temporal mayoritariamente, sin capital productivo y altamente dependiente de los programas asistenciales. Con apoyo en la perspectiva del desarrollo como libertad o conjunto de capacidades humanas, es posible concluir que los pobres son personas que viven mal en un doble sentido: sus relaciones sociales son a menudo limitadas, cotidianamente insoportables, frustrantes y, a la vez, sirven para poco en su afirmación como ciudadanos o en el sostenimiento material de su familia o en el logro de un status social digno en la comunidad (Iguiñiz, J., 2014).

La respuesta de política pública ante el escenario de desigualdad y pobreza es el incremento del gasto. La vertiente social del PEC representó para el año 2016, 27.4% del total de gasto asignado al desarrollo rural (programas alimentarios, adultos mayores, vivienda, atención a indígenas), el mayor de todos, junto con lo destinado a competitividad que alcanzó 19.4% (comercialización, apoyo a proyectos productivos, agricultura familiar), y a infraestructura con 20.1% (infraestructura hidroagrícola, programas hidráulicos, caminos rurales) (DOF, 2016).

Dentro de la vertiente social del PEC destaca el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, actualmente Prospera; programa federal de atención a la pobreza

que nació en 1997 con el objetivo de contribuir a la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En el 2000, su cobertura alcanzó a las zonas urbanas, pero fue el espacio rural el que atrajo 81% de la inversión pública total, en razón de la mayor pobreza extrema ahí existente (Orozco, M; Hubert, C., 2005). El surgimiento de Oportunidades ocurrió en el contexto de la crisis de 1995. Aunque proporcionalmente la población más afectada fue la urbana, cuyos índices de pobreza se duplicaron, en el campo el agravamiento de la pobreza llegó a alcanzar a la mayor parte de la población: en 1996 y 1997 el porcentaje en pobreza extrema (alimentaria) alcanzó más del cincuenta por ciento de la población; en pobreza de capacidades alcanzó 62.6%, y en pobreza patrimonial 80.7% (Tabla 3).

Tabla 3

Personas en pobreza por ingresos. Área rural y urbana. *Número de personas y porcentajes*

Año	Rural						Urbano					
	Alimentaria	%	Capacidades	%	Patrimonio	%	Alimentaria	%	Capacidades	%	Patrimonio	%
1992	11.778.518,00	34.0	15.261.823,00	44.1	22.997.951,00	66.5	6.800.734,00	13.0	10.510.336,00	20.1	23.140.886,00	44.3
1994	13.263.492,00	37.0	17.022.854,00	47.5	24.824.766,00	69.3	5.754.571,00	10.7	9.886.016,00	18.3	22.220.455,00	41.2
1996	19.432.686,00	53.5	22.717.044,00	62.6	29.302.332,00	80.7	15.221.623,00	27.0	20.727.912,00	36.8	34.665.084,00	61.5
1998	19.280.503,00	51.7	22.002.734,00	59.0	28.268.312,00	75.9	12.401.904,00	21.4	17.748.327,00	30.6	32.403.021,00	55.9
2000	16.223.318,00	42.4	19.110.747,00	49.9	26.498.520,00	69.2	7.498.833,00	12.5	12.105.587,00	20.2	26.202.029,00	43.7
2002	13.077.654,00	34.0	16.388.532,00	42.6	24.749.630,00	64.3	7.062.099,00	11.3	10.696.819,00	17.2	25.656.394,00	41.1
2004	10.823.348,00	28.0	13.966.069,00	36.2	22.139.967,00	57.4	7.091.168,00	11.0	11.469.192,00	17.8	26.485.077,00	41.1
2005	12.454.723,00	32.3	15.348.682,00	39.8	23.828.638,00	61.8	6.499.518,00	9.9	10.321.087,00	15.8	25.066.897,00	38.3
2006	9.433.570,00	24.5	12.613.471,00	32.7	21.052.264,00	54.7	4.994.866,00	7.5	9.043.904,00	13.6	23.625.620,00	35.6
2008	12.230.554,00	31.8	15.022.877,00	39.1	23.377.863,00	60.8	7.228.650,00	10.6	11.742.345,00	17.2	27.172.966,00	39.8
Promedios		36.9		45.3		66.1		13.4		20.7		44.2

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

Con Oportunidades, se dotó de servicios educativos de salud y de alimentación a más del sesenta por ciento de la población rural en pobreza, junto con un subsidio monetario de \$1 000 mensuales. En 2013, el programa mutó a “Prospera”, en el cual, además de mantener los antiguos componentes, se introdujo la modalidad de apoyos para proyectos productivos con especial atención a grupos de mujeres e indígenas.

Sobre los resultados de Oportunidades, la única evaluación de impacto realizada a diez años de su operación, no encontró evidencia de que los niños de las familias rurales atendidos por el programa, hubieran mejorado sus capacidades nutritivas y cognitivas en el largo plazo como se buscaba (Sedesol, 2008). La conclusión no es categórica respecto a la formación de capital humano como medio para evitar la transmisión de pobreza de padres a hijos; y en correlación, con los componentes educativos y de salud en operación por el programa. Fundamentando con el modelo del ciclo de vida adyacente al programa, al no formarse capital humano, el activo, que depende de la nutrición infantil, la prevención de enfermedades, la asistencia y permanencia en la escuela, y la adquisición de nuevos conocimientos, las futuras

generaciones del medio rural, tienen muy bajas posibilidades de salir de la pobreza.¹⁴ (Sedesol, 2008).

Una de las críticas al programa Oportunidades fue que el modelo de transferencias condicionadas bajo el que se manejó, el riesgo clientelar a su alrededor y su ejecución desarticulada del resto de programas públicos, lo hicieron un programa frágil y de corto impacto

Una de las críticas al programa Oportunidades fue que el modelo de transferencias condicionadas bajo el que se manejó, el riesgo clientelar a su alrededor y su ejecución desarticulada del resto de programas públicos, lo hicieron un programa frágil y de corto impacto. Su objetivo de combatir la pobreza invirtiendo en capital humano, mediante educación, salud y alimentación, sin tomar en cuenta la estructura económica, tanto del entorno rural, como institucional de la política que genera y reproduce pobreza, no pudo aminorar la desigualdad (CEPAL, 2015).

La crítica es válida y debe ser dirigida a la política de desarrollo social en su conjunto, la que debería incluir otros programas, complementarios a Oportunidades, orientados a la generación y aumento de las capacidades productivas de la población pobre. No parece pertinente que un solo programa sea responsable de todos los objetivos, los cuales normalmente requerirán acciones de política de muy diversa índole, así como equipos y personal técnico especializados.

Uno de los esfuerzos que responde a la necesidad de contar con una política social mejor articulada es la actual Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), un conjunto de programas, productivos, sociales, educativos, de salud, de financiamiento y de infraestructura (66 en total) focalizados hacia la población en pobreza extrema alimentaria que alcanza un universo de 7 millones de personas a nivel nacional (DOF, 2013). La CNCH incluye a Oportunidades en su componente alimentario y opera bajo criterios de descentralización que involucran a las dependencias federales, los gobiernos municipales y comités comunitarios (promotores y ciudadanos locales) en el ejercicio de los recursos, la identificación de la población objetivo y la definición de necesidades comunitarias.

No obstante, aunque el propósito de la CNCH es la atención al subgrupo de pobres alimentarios dentro de la pobreza extrema que, en relación a la magnitud de la pobreza general de 55.3 millones de personas, representa 12% (Coneval, 2015) la parte de coordinación interinstitucional y de la puesta en práctica de la descentralización enfrenta debilidades importantes (Yaschine, I.; Ochoa, S.; Hernández, C.; 2014). Sobre la marcha de la CNCH a partir del 2014, se ha resaltado la necesidad de hacer una revisión de cada programa incluido, de modo que las deficiencias operativas que enfrentaban antes de ser integrados, no entorpezcan los impactos; se puntuali-

¹⁴ El *modelo del ciclo de vida* se resume de la siguiente forma. Cuando un niño se convierte en adulto, dispondrá de recursos que dependerán principalmente de su capacidad para generar ingresos, la capacidad de generar ingresos de su cónyuge (si lo tiene) y de otros miembros de la familia, y reglas en común para determinar la distribución de recursos al interior del hogar. Estos recursos dependerán de varias características incluyendo: capacidades, tales como el funcionamiento intelectual y físico, bienes físicos y financieros, preferencias en relación a asuntos tales como de qué manera usan su tiempo, dones (por ejemplo, capacidades genéticas y salud innata, género, etnicidad, raza) que podrían afectar la naturaleza de los ingresos laborales locales y otras opciones de recursos.

za, además, la necesidad de adecuar la respuesta gubernamental a las necesidades comunitarias reales y no de ajustar la demanda local a la oferta de programas en operación, como hasta ahora se hace. En el tema de coordinación, la ausencia de ella a nivel federal se traslapa a la CNCH, imponiéndose como la mayor limitante de concurrencia para lograr impactos significativos (Coneval, 2015).

PIB agroalimentario

La producción agropecuaria en México inició una fase recesiva desde la década de los 60' del siglo xx. En 1958, los productos agropecuarios representaron más del 50% de las exportaciones nacionales; en 1970, 45%. Entre 1950 y 1960 el PIB agrícola creció 4.1% anual y 3.7% entre 1960 y 1970. Entre 1980 y 2010 el PIB agrícola creció 1.6%; (CEPAL Stat, 2015) entre 2011 y 2015, su tasa anual de crecimiento promedio fue del 2.1% (Gobierno de la República, 2016). Actualmente, la participación promedio del PIB agrícola en el nacional es de 4%. En lo que concierne a las exportaciones, entre 1995-2015, su participación promedio en el total fue de 5% (Gobierno de la República, 2016). Un fenómeno coyuntural registrado en el primer trimestre del 2016 es que las exportaciones agropecuarias aumentaron 12.1% respecto al mismo periodo del 2015, siendo el único renglón de la balanza comercial con saldo positivo, y favorecido por el incremento comercial de frutas y hortalizas (CEDRSSA, 2016).

El ajuste para resolver la crisis de la deuda externa también trajo consigo cambios institucionales y de política que se añadieron a los problemas del desarrollo agropecuario del país

Gran parte de la explicación sobre la disminución de la importancia relativa del PIB agropecuario está en el dinamismo de los demás sectores, lo que es coherente con la experiencia histórica mundial general. Sin embargo, el ajuste para resolver la crisis de la deuda externa también trajo consigo cambios institucionales y de política que se añadieron a los problemas del desarrollo agropecuario del país: pérdida de fertilidad del suelo, cambio climático, alto costo de los insumos, problemas para la comercialización, altos costos de transacción, baja organización para la producción, programas públicos desarticulados, uso clientelar, entre otros (Banco Mundial, 2004).

El primer efecto desfavorable del ajuste fiscal y del ajuste estructural fue la drástica reducción de los apoyos gubernamentales. El cierre de numerosas entidades públicas de la frondosa administración precedente se tradujo en el agravamiento de la marginalidad del medio rural, así como de impactos negativos proporcionalmente mayores en el sector agropecuario. Por ejemplo, junto con el menor financiamiento de la banca de desarrollo, la participación del sector agropecuario disminuyó fuertemente. En 1990, el crédito agropecuario representaba 8.6% del crédito total; en el 2000, 3.7% y, en el 2010, 1.3% (CEPAL Stat, 2015).

Existía la expectativa de que las áreas y actividades que dejara el gobierno serían cubiertas por agentes privados. Sin embargo, esto estuvo lejos de ser un proceso generalizado. En algunos casos ocurrió parcialmente. Por ejemplo, tras la disolución del sistema de extensionismo nacional¹⁵ y de los beneficios de asistencia técnica y capacitación para los productores de ahí derivados, así como, de la reducción del

¹⁵ El extensionismo se refiere a la *aplicación* de la investigación científica.

presupuesto para la investigación agrícola a cargo del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) (en 2003 designado como Centro Público de Investigación Autónomo), se desarrollaron iniciativas como las Fundaciones Produce, las cuales quedaron como órganos de investigación financiados a partes iguales por la federación y los estados, pero con alcances mucho más limitados en operatividad y efectividad.¹⁶ (OCDE, 2011).

La austeridad fiscal perjudicó directamente la inversión en infraestructura rural, social y productiva. Por ejemplo, en lo referente al riego los costos que representa la ampliación de la infraestructura aunados a los del mantenimiento son demasiado altos para ser cubiertos por los productores. Mientras que 75% del total del área cosechada en México depende del régimen de lluvias, el otro 25% con riego genera 55% de la producción agrícola nacional y 70% de las exportaciones (FAO-CEPAL, 2007). En los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por incrementar la superficie con riego tecnificado, al pasar ésta de 20.9% en 2006 a 38.3% en 2016 (Gobierno de la República, 2016: 367).

En general, hay carencia de planes de investigación y de desarrollo agrícola que favorezcan el crecimiento del PIB. Existen dos caminos posibles:

1. Incrementar el área cultivada;
2. Aumentar el rendimiento del área sembrada; (Gobierno de la República, 2016).

La primera alternativa no es viable en un escenario de calentamiento global ya que la ampliación de la frontera agrícola crearía más depredación ambiental. La segunda es, a juicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la opción de largo plazo más económica y ecológica pero requiere de grandes inversiones en investigación y desarrollo tecnológico, y planes diferenciados de atención a la heterogeneidad rural y regional (tipo de productor, suelos, vocación productiva regional, grado de marginación, entre otros)¹⁷ (ASERCA, 2011).

En el contexto de aguda polarización en el sector agropecuario nacional, se trataría de “democratizar la productividad”, permitiendo que la agricultura familiar tenga acceso a las tecnologías disponibles. La posibilidad de la generalización de la mejor tecnología no depende solamente de contar con los insumos necesarios, físicos y humanos, para acercarla a los agricultores familiares; en muchos casos, este esfuerzo sería estéril si no va acompañado de mecanismos que permitan un acceso eficiente y equitativo a los mercados.

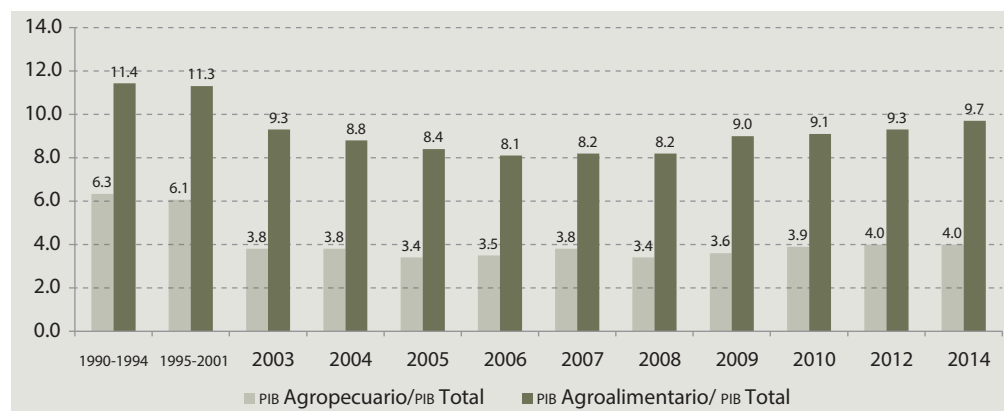
¹⁶ Las Fundaciones Produce creadas en 1996 se administran en forma privada y forman parte, a nivel de los estados, de un órgano de coordinación federal, la Coordinadora de las Fundaciones Produce (COFUPRO). Son financiadas en partes iguales por los gobiernos federal y estatal y son los agentes con mayor influencia para alcanzar las prioridades del programa nacional de investigación agrícola.

¹⁷ Se estima que entre 1969-1991, aproximadamente 15% del incremento de la producción de cultivos en el mundo provino de la expansión de las superficies de labranza. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), El futuro de los alimentos: descripción de tendencias y de cuestiones clave en un contexto de crisis económica y volatilidad de precios agrícolas.

Ello es consistente con el comportamiento del sector agroindustrial, la otra parte del sector agroalimentario (transformación de los productos primarios) que avanza de forma más dinámica que el agropecuario. Su tasa media de crecimiento entre 1990-2012 fue de 2.2% y su participación en el PIB nacional es entre 5 y 6%. Su dinamismo es motivado por la producción de bebidas, edulcorantes y preparaciones de frutas y hortalizas con aumentos considerables en su producción y comercio exterior en los últimos años. Las frutas representan 47% del total de exportaciones agropecuarias y las hortalizas, 28% (75% en total), mientras que, de las exportaciones agroindustriales, las bebidas 28%, los edulcorantes 16%, y las preparaciones de frutas y hortalizas, 9% (SAGARPA, 2011).

Las condiciones climáticas de México para la producción de frutas y hortalizas (chile, tomate, aguacate, calabaza, papaya, etc.), y los programas de reconversión productiva a favor de estos productos a partir de la apertura comercial, han dado un fuerte impulso a las actividades agroindustriales. Al comparar la participación del PIB agropecuario en el nacional, con el agroalimentario donde se incluye la producción agroindustrial, entre los años de 1990-2012, el primero alcanza un promedio de 4%, mientras que el segundo 9% (Figura 1).

Figura 1
Participación del PIB
agropecuario y agroali-
mentario en el PIB nacional
Porcentajes



Fuente: elaborado con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.

Contrasta con el superávit comercial en frutas y hortalizas, el déficit en granos básicos (maíz, frijol, trigo, etc.). Mientras México exporta 3% de granos del total de las exportaciones agropecuarias, importa 42% (SAGARPA, 2011) proveniente en su mayoría de Estados Unidos. Esto es coherente con las diferencias en la proporción de factores de nuestro país respecto de las de nuestro principal socio comercial. En México, la producción de frutas y hortalizas se beneficia de condiciones climáticas favorables y de un menor costo de la mano de obra. Por otra parte, en Estados Unidos la producción de cereales y granos es una actividad que fundamentalmente utiliza tierra y capital, que allí son relativamente abundantes. Las importaciones más significativas de granos, principalmente maíz amarillo y soya, tienen como principal destino la alimentación animal. Estas importaciones han permitido mayor eficiencia en la producción nacional de alimentos de origen animal y precios al consumidor relativamente menores en pollo y huevo, productos que constituyen una fuente principal

de proteína animal para la población de menores ingresos, favoreciendo la seguridad alimentaria.

Sin embargo, lo que es adecuado respecto de la política de comercio exterior redundante en graves problemas desde el punto de vista de la política de desarrollo rural ya que gran parte de la población pobre de México dependía de la producción de granos básicos, principalmente maíz, y no se han generado opciones productivas alternativas. El problema no está en la política de comercio internacional, sino en la política de desarrollo rural y agroalimentario.

La respuesta de política no debe considerar solamente el ámbito de la producción en la parcela; de hecho, los problemas que limitan el crecimiento del PIB sectorial están en la poscosecha, la comercialización y el funcionamiento de los mercados agroalimentarios.

III. Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) como instrumentos de la política pública. Elementos para el diseño de una estrategia

Tres aspectos resumen la naturaleza de la Ley de Desarrollo Rural (LDRS) sustentable: 1) enfoque de desarrollo basado en el concepto de territorio

rural y no exclusivamente en el sector agrícola; 2) coordinación entre dependencias gubernamentales encargadas del desarrollo rural; 3) concurrencia de programas públicos (DOF, 2012). El primer punto es el eje de todo el planteamiento de la LDRS. La visión territorial del desarrollo supuso un cambio normativo en la forma de planear y ejecutar la política tomando como principios organizativos la coordinación y la concurrencia de programas y políticas. La discusión versó sobre la desarticulación de la política agrícola hasta ese momento imperante, lo que restringía su impacto en la también persistente desigualdad social y el bajo crecimiento agropecuario. A diferencia del enfoque sectorial centrado en la agricultura, el enfoque territorial, al tiempo que busca fortalecerla, impulsa el crecimiento de la industria y de los servicios; reconoce la cultura e historia local, procura la conexión rural-urbano, y pone como beneficiario último al individuo rural y no sólo al productor agropecuario.

Al contrastar lo establecido en la LDRS de 2001 con los limitados progresos alcanzados a más de una década de su nacimiento, se pone de manifiesto que esta norma significó una innovación fundamental, pero que enfrenta inercias administrativas, políticas y presupuestarias enraizadas en la operación de la política agrícola en México. La organización institucional planteada en la LDRS no ha sido funcional ni operativa. En la práctica, cada una de las secretarías de Estado involucradas (de hecho, cada instancia operativa a cargo de un programa, subprograma o componente) actúa con su propia lógica sectorial, sin contacto ni consideración respecto de las acciones de las demás.

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) que agrupa todos los renglones de gasto público de naturaleza rural es, esencialmente, la mera yuxtaposición de los diferentes programas sectoriales que realizan acciones en el medio rural; los distintos programas subprogramas y componentes que lo integran no obedecen a una misma lógica ni racionalidad; no se basan en un diagnóstico

Las diferencias entre las acciones requeridas para atender necesidades sentidas y para desarrollar proyectos económicamente viables son enormes

común; no se orientan hacia objetivos coherentes y complementarios. Tampoco comparten mecanismos logísticos y operativos ni establecen sinergias entre ellos. Resulta, así, la imposibilidad de impulsar una política de desarrollo con enfoque territorial, cuando la naturaleza del PEC es notoriamente sectorial, donde cada secretaría de estado es responsable de sus programas, los opera con la exclusiva visión de su sector de responsabilidad y con su propia lógica de operación.

La reciente ampliación del programa Oportunidades hacia el apoyo a las actividades productivas (Prospera), así como los débiles intentos por incorporar el enfoque territorial mediante la estrategia de territorios productivos, significa la pretensión de resolver problemas altamente heterogéneos y buscar objetivos sumamente disímiles con un solo programa. Sin embargo, las diferencias entre las acciones requeridas para atender necesidades sentidas y para desarrollar proyectos económicamente viables son enormes. La distribución de recursos a través de transferencias directas implica dificultades operativas importantes para evitar errores de inclusión y exclusión, pero el apoyo se recibe en una acción simple de entrega de recursos. Por el contrario, el desarrollo de capacidades para generar ingreso de manera autónoma, mediante el apoyo a grupos de productores, demanda una atención sostenida, algunas veces por más de un ciclo productivo, así como la solución de problemas de acceso al mercado. Aunque, generalmente los grupos apoyados aprenden a producir, frecuentemente no son capaces de competir. La mayor parte de las microempresas desaparecen en los dos primeros años.¹⁸

El enfoque territorial requiere una estrategia que vaya más allá de los apoyos gubernamentales, involucrando a los diferentes agentes, públicos y privados, que participan en los procesos económicos del territorio. En esta estrategia deberían participar, complementariamente, diferentes programas: transferencias directas, generación de capacidades, infraestructura, desarrollo institucional, etc.

Para corroborar la inexistencia de una estrategia en la solución a los problemas rurales y estableciendo como punto de referencia la definición de desarrollo rural de la Sección I y la revisión de indicadores de la II, se pueden apreciar tres puntos de contraste, auxiliándonos en las tres finalidades que tiene el desarrollo con enfoque territorial.¹⁹

El primer contraste es que la necesaria transformación institucional se redujo a la publicación de la LDRS de 2001, sin extenderse a la creación de una institucionalidad operativa que incentivara a los agentes y a las dependencias públicas a trabajar de forma consensuada en la solución al rezago rural. Básicamente, esto implicaría la

¹⁸ Ver: FAO-SAGARPA, Evaluaciones de los programas FORMAR, FAPPA o PROMUSAG. Para estimaciones más allá del sector agropecuario puede consultarse: INEGI, "La esperanza de vida de los negocios en México". Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina ante la desigualdad, Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin). Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO-CRECE).

¹⁹ Los tres propósitos citados son: 1) transformación institucional; 2) transformación productiva; 3) reducción de la desigualdad.

El actual sistema de planeación se reduce a planteamientos burocráticos que son rápidamente rebasados por las acciones, incluso en los tres niveles del propio gobierno. Las normas informales que sobreviven en el quehacer público, en forma de costumbres, tradiciones y conductas de largo arraigo, sofocan la verdadera finalidad de la LDRS y del CMDRS

formulación participativa de una estrategia de largo plazo, basada en una alianza público-privada, incluyendo a las organizaciones campesinas y de productores, comercializadores, empresarios agroindustriales y entidades académicas. Una estrategia participativa en la que la política pública toma parte activa auxiliándose de las distintas organizaciones en cuanto a diagnósticos y respuestas; ello no resultaría del todo difícil si se toma en cuenta que ya existe el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentables (CMDRS) conformado por 144 organismos, incluyendo organizaciones del sector social, del sector privado, dependencias públicas, comités sistema producto e instituciones de educación e investigación (CMDRS, 2013). Se trataría de recuperar el rol original del CMDRS como órgano de debate de las políticas en material rural y quitarle ese peso inercial con el que hasta ahora se maneja.²⁰ (Chápela, G.; Álvarez, Gloria M.; 2007). El actual sistema de planeación se reduce a planteamientos burocráticos que son rápidamente rebasados por las acciones, incluso en los tres niveles del propio gobierno. Las normas informales que sobreviven en el quehacer público, en forma de costumbres, tradiciones y conductas de largo arraigo, sofocan la verdadera finalidad de la LDRS y del CMDRS.

El segundo contraste es el estancamiento versus la transformación productiva. El PIB agropecuario creció a una tasa anual menor a 2%, antes y posterior a la LDRS. Además, la visión multisectorial que soporta al enfoque territorial en el diseño de programas, no logró aterrizar en un PEC diversificado en los apoyos a la producción. Prácticamente la única actividad productiva de la población rural que tiene importancia en el PEC es la agropecuaria. Y aun ésta tiene cada vez una menor participación debido al crecimiento de los programas asistenciales.

El tercer contraste es la permanencia de la desigualdad versus su reducción. El indicador del ingreso y el Índice de Gini han dejado asentado que la inequidad en la redistribución genera polos de inequidad y pobreza al interior del universo rural de manera insistente.

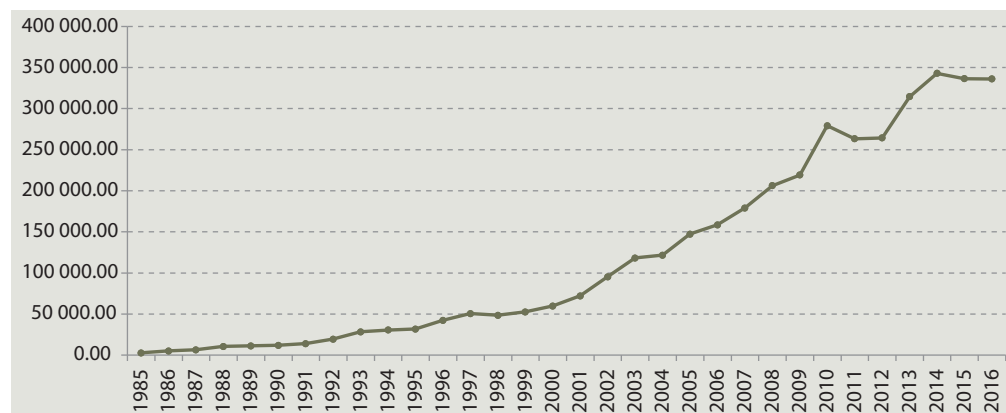
Podemos condensar lo hasta aquí expuesto diciendo que tanto la LDRS y el PEC como instrumentos de política pública, se desempeñan en un entorno de gran fragilidad institucional y de ausencia de planes consensuados y concurrentes. El desarrollo rural en México, el proceso de combinación de crecimiento productivo, redistribución del ingreso, y de desarrollo de capacidades de la población, sobreviven bloqueados por una política difusa en el diseño y la operación de programas. Hay baja coordinación y concurrencia de acciones en las secretarías responsables de administrar la inversión pública a través del PEC. No hay planeación de largo plazo.

El gasto público asignado al desarrollo rural presenta, en cambio, una trayectoria creciente a partir de la introducción de la LDRS de 2001 y del PEC en 2003, lo que, en

²⁰ En ese sentido la valoración que hace el trabajo de Chápela y Álvarez sobre los aportes de la LDRS se queda en un ángulo optimista al plantear que efectivamente existe un esquema de organización con espacio para la sociedad rural.

un contexto de vacíos entre lo normativo, los propósitos públicos y lo que realmente es, se traduce en un enorme costo de oportunidad y de eficiencia frente a la falta de coordinación y concurrencia preponderante (Figura 2) (Gómez L., 2006).

Figura 2
Gasto público. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)
Millones de pesos constantes (2015)



Fuente: Facultad de Economía, UNAM con datos de las instituciones que se citan:

- a) Datos de la CHPF según SISPEEC del CDRSSA
- b) SHCP, Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública
- c) Decreto de presupuesto de Egresos de la Federación, 2015 y 2016. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx>

A partir de la implementación del PEC, los resultados en la armonización de programas en aspectos de evaluación de impactos y operativos, son pocos. Aproximadamente 30 programas del PEC, de los más de cien que operan cuentan con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y son sujetos de evaluaciones. Existen muy pocas evaluaciones de impacto, lo que se explica por el costo, las implicaciones metodológicas, y la variable tiempo en este tipo de evaluaciones (generalmente va de los cinco a los diez años después de puesto en marcha un programa). En el caso de Oportunidades la primera evaluación de impacto en las zonas rurales se hizo en 2008, después de los primeros diez años de operación. Procampo no tuvo ninguna en los dieciocho años de vigencia (1995-2013).²¹

El CMDRS que agrupa gobierno y comunidad rural es el responsable de trazar y aplicar el proyecto de desarrollo. Esto podría ser viable (difícil, pero viable) si se partiera, como se ha comentado, de una estrategia consensuada, con visión de largo plazo, que aportara los ejes prioritarios de acción. En ausencia de dicha estrategia, la preocupación está en la asignación anual de los recursos del PEC; las negociaciones son un juego de suma cero: lo que gana uno lo pierde otro.

Un señalamiento a la LDRS es que pudo motivar la presencia de un nuevo corporativismo agrario a partir de lo establecido en su apartado de “Planeación y Coordi-

²¹ Aunque Procampo no tuvo evaluaciones de impacto, si las tuvo de consistencia y resultados, de desempeño y estratégicas, todas, con recomendaciones para la mejora en la esfera de diseño del programa, pero sin trascender a su regresividad.

nación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable” donde se autorizó la conformación de Consejos Estatales y Municipales de Desarrollo Rural (parte del CMDRS) para los 32 estados y sus municipios (Torres, G., 2008). Al quedar éstos presididos por gobernadores y presidentes municipales, y ser éstos los solicitantes de recursos, se fortaleció el clientelismo, aun cuando se estipulara que el compromiso de los gobiernos estatales y municipales era apegarse a los objetivos de crecimiento, bienestar y desarrollo (artículos 23-27 de la LDRS), por encima de los fines partidistas o de grupo.

A continuación se exponen algunos aspectos que desde el enfoque territorial del desarrollo rural, recopila bien la parte de crecimiento económico con progreso social, deben sopesarse para la construcción de la estrategia de largo plazo.

1. Políticas de armonización institucional y descentralización. Dependencias de gobierno, estados, municipios y comunidades trabajan de forma acoplada en la elaboración de diagnósticos, generadores de información, y de agendas de desarrollo local, conectadas a objetivos sectoriales, territoriales y nacionales.
2. El medio rural bajo una noción de seguridad alimentaria. El carácter estratégico del sector primario en el suministro de alimentos es suficiente para generar procesos de producción sustentables y enlazados al mercado, con el propósito de asegurar el abastecimiento nacional -o mediante importaciones- en las cantidades requeridas por la población (dimensión de disponibilidad de alimentos). Asimismo, por la magnitud de la pobreza en México, que alcanza a más de 60% de la población rural y a 55.3 millones de personas a nivel nacional (Coneval, 2015) debe plantearse una estrategia de acceso a los alimentos en función de la disponibilidad y suficiencia de ingresos. Como se citó en el apartado de pobreza, casi 50% de la población rural ocupada se concentra en los estratos de hasta un salario mínimo (\$67.29 y \$63.77 diarios). Regionalmente, en el sur, 42% de la población no cubre el valor de la canasta básica.
3. Diversificación productiva rural. Uno de los instrumentos de superación de la pobreza es la diversificación de fuentes de ingreso de los hogares rurales; la combinación entre medios de abastecimiento de efectivo para solventar sus necesidades, incluidas, agricultura, servicios, comercio e industria. En recientes años, la tendencia de este fenómeno no ha tenido soporte institucional, y ha generado una absorción de servicios y comercio por el sector informal de la economía fomentando más exclusión social.

Conclusión

El desarrollo rural como objetivo de política pública en México carece de estrategia, si por ella se entiende el conjunto de acciones realizadas para lograr crecimiento económico y bienestar. El Estado, no ha sido eficiente en formular, aterrizar y evaluar los instrumentos que mejor sirvan al objetivo. La Constitución, los PND y la LDRS, las máximas normas, funcionan como meras leyes formales cuyos objetivos de desarrollo no logran trastocar la realidad que se proponen cambiar. Dos de los grandes obstáculos que impiden el seguimiento de la Constitución Política en relación a las zonas rurales, así como de lo

reglamentado en la LDRS del 2001, son: la desarticulación de políticas y programas, y el uso clientelar de los recursos.²²

La dimensión de desarrollo como progreso social y no sólo como cantidad de producción, es la mejor base para analizar el medio rural, visualizándolo globalmente y partiendo del tamaño de la pobreza, el más importante fundamento y razón de la planeación pública. La función del PEC, encargado de administrar y operar el gasto público, es reconciliar crecimiento productivo y reducción de la pobreza, por medio de los programas en ejecución. Sin embargo, en trece años de vigencia, esta herramienta funciona con base en criterios de expansión del gasto, más que de eficacia en el logro de metas sociales. La principal conclusión al respecto es que no existe correspondencia entre las instituciones formales y las acciones en la política y el impacto sobre el rezago rural.

La diligencia y determinación con que se reconozca la disfuncionalidad de la política de desarrollo seguida, llevará a replantear la envergadura del medio rural en el abasto de alimentos en el corto y largo plazo y su papel dentro del desarrollo nacional.

Bibliografía

- ASERCA (2011). El futuro de los alimentos: descripción de tendencias y de cuestiones clave en un contexto de crisis económica y volatilidad de precios agrícolas. *Claridades Agropecuarias*, Diciembre, pp. 17-30.
- BANCO MUNDIAL (2004). *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, la tendencia y la estrategia del Gobierno*, México.
- CENTRO de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRSSA), 2016. *Situación actual de la actividad económica y agropecuaria en México*, México.
- CENTRO Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)(2004), *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile.
- CEJUDO, Rafael (2007). "Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen". *Revista Internacional de Sociología*, pp. 9-22.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2007) *Temas prioritarios de política agroalimentaria y de desarrollo rural en México*, Ciudad de México.
- CEPALSTAT, 2015. *estadistica.cepal.org*. [En línea] Available at: <http://estadisticas.cepal.org>
- CHÁPELA, Gonzalo Álvarez, Gloria Margarita (2007). *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de tierras*, México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Sustentabilidad Ambiental.

²² Específicamente lo estipulado en la fracción xx del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que pone al Estado como promotor del desarrollo rural integral y garante del abasto suficiente y oportuno de alimentos.

- COMISIÓN Nacional de Salarios Mínimos (2013). [En línea] Available at: <http://www.conasami.gob.mx>
- CONASAMI (2013). Obtenido de <http://www.conasami.gob.mx> (7 de marzo de 2013).
- CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México.
- CONEVAL (2012). *Evaluación específica de desempeño 2010-2011 de Procampo*, México.
- CONEVAL (2015). *Datos de medición de la pobreza 2014*, México.
- CONEVAL (2015). *Pobreza, anexo estadístico 2010-2014*, México.
- CONEVAL (2016). *Glosario de términos*, México.
- CONGRESO de la Unión (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, México.
- CONSEJO Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) (2013). *Informe anual 2012*, México.
- CONSEJO Nacional de Población (CONAPO), *Índice de Marginación Social por entidad federativa y municipio*, México, 1990-2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) publicada actualizada al 28 de junio.
- DE LA VEGA, Sergio (2015). "Marco conceptual sobre la pobreza." En: C. BRAMBILIA, ed. *Prioridades de investigación sobre pobreza y desarrollo*. México: Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey, pp. 23-27.
- DIARIO Oficial de la Federación (1995). *Decreto de creación de Procampo*, México.
- DIARIO Oficial de la Federación (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*, México.
- DIARIO Oficial de la Federación (2014). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 200-2006*, México.
- DIARIO Oficial de la Federación (2016). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, México.
- FAO (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*.
- GOBIERNO de la República (2016). *Cuarto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- GÓMEZ, Luis (2006). *Análisis integral del gasto público rural*, México: FAO-SAGARPA.
- IGUÍÑIZ, Javier (2014). "Inclusión/exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano." En: *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia y poder*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), pp. 17-34.
- INEGI (2000). *XII Censo de Población y Vivienda*, México.
- INEGI (2014). *Encuesta Nacional Ocupación de Empleo (ENOE)*, Ciudad de México.
- INEGI (2015). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2015*, México.
- INEGI (2015). *Instituto Nacional de Estadística Geografía en Informática*. Recuperado el 7 de Enero de 2015, de <http://www.inegi.org.mx>
- MACÍAS, Alejandro (2010). *Competitividad de México en el mercado de frutas y hortalizas de Estados Unidos de América, 1989-2009*. Agroalimentaria, 16(31), pp. 31-48.
- OCDE (2011). *Análisis del extensionismo agrícola en México*, México.
- OROZCO, Mónica y HUBERT, Cecilia (2005). *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México: Banco Mundial.
- PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República.
- RELLO, Fernando y SAAVEDRA, Fernando (2012). "La problemática rural en México en perspectiva histórica: un marco de referencia par el análisis regional." En: *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional*. México: FLACSO México, pp. 21-31.

REYES, Sergio; ECKSTEIN, Salomón; BALLESTEROS, Rodolfo (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudios sobre las relaciones entre la tenencia y el desarrollo agrícola de México.*, México: Fondo de Cultura Económica.

SAGARPA (2011). *Monitor agroeconómico e indicadores de la agroindustria*, México.

SAGARPA (2014). *Informe del ejercicio de Procampo 2013*, México.

SAGARPA (2016). *www.sagarpa.gob.mx*. [En línea] [Último acceso: 10 marzo 2016].

SEDESOL (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*, México.

STIGLITZ, Joseph; AMARTYA, Sen; FITOUSSI, Jean Paul (2009). *Informe de la Comisión sobre la Medición del desarrollo Económico y del Progreso Social*, Comisión sobre la Medición del desarrollo Económico y del Progreso Social.

TORRES, Guillermo (2008). La Ley Desarrollo Rural Sustentable y el campo mexicano. *Geografía Agrícola*, pp. 55-72.

YASCHINE, Iliana; OCHOA, Sara; HERNÁNDEZ, Citlali (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*, México: Facultad de Economía, UNAM.