

LA IMPORTANCIA DE LA POBREZA RURAL EN MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN A SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Rindermann S. R.¹; B. Avendaño Ruiz² y F. Martínez-Carrasco Pleite³

¹ *Centro de Investigaciones Económicas, Sociales, y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM). Univ. Autónoma de Chapingo (México).*

² *Facultad de Economía y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Baja California (México).*

³ *Dpto. de Economía Aplicada. Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Murcia. (España). E-mail: femartin@um.es*

RESUMEN

De las personas que padecen hambre y viven en la extrema pobreza en los países en desarrollo, tres de cuartas partes habitan en zonas rurales, dependiendo su subsistencia en la mayor parte de los casos -de manera directa o indirecta- de la agricultura. Atendiendo a la importancia que mantiene la actividad agraria en las economías de los distintos países, se puede hablar de *países agrarios, en transformación y países urbanizados*, encontrándose en este último grupo la mayor parte de los países de América Latina, para los que la contribución de la agricultura al crecimiento económico es pequeña y la pobreza es mayoritariamente urbana.

En este trabajo se realiza una aproximación a la pobreza en las zonas rurales de México, estudiando la disparidad entre los niveles de bienestar y desarrollo de zonas rurales y urbanas. Tras analizar con datos del Banco Mundial la importancia relativa de "lo rural" en el caso de México -en términos de habitantes, riqueza generada por la actividad agraria, importancia de las exportaciones agrarias o ayuda oficial dirigida al sector-, se profundiza en la realidad rural mexicana mediante la información municipal existente acerca de los niveles de desarrollo humano, ampliando los datos que aporta a nivel municipal el *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* con los del *Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb)*, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), comprobándose hasta qué punto residir en un municipio rural, pese al protagonismo creciente de la pobreza urbana, es una característica fundamental para definir el perfil del "pobre" en México. El análisis cuantitativo realizado con series de datos a nivel municipal, se completa con los resultados de la una encuesta realizada -en una secuencia de dos rondas de entrevistas siguiendo la metodología *Delphi*- a expertos mexicanos en desarrollo local y rural, con la que, además de valorarse la situación y características estructurales de la pobreza en zonas rurales en México, se evalúan las políticas y programas de desarrollo local y agrario implementadas en los municipios rurales del país.

Palabras clave: *Desarrollo Humano y Municipal, Desarrollo Rural, Delphi, México.*

1.- Introducción

Tal y como se señala en el último *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008* del Banco Mundial (2007), dedicado este año a la agricultura, tres de cada cuatro personas pobres en los países en desarrollo habitan en zonas rurales, y la mayoría depende directa o indirectamente de la agricultura. Más allá de que esas cifras, que se refieren o describen en su mayor parte a áreas del planeta con niveles de desarrollo muy reducidos, del África subsahariana y del Asia meridional u oriental, en las que por otra parte vive gran parte de la población mundial, no deja de ser cierto, incluso para los países de ingresos medianos entre los que se encontrarían muchos de Latinoamérica, que en sus zonas rurales se concentran elevados niveles de pobreza y exclusión, mayores, al menos porcentualmente, a los que se dan en sus zonas urbanas.

La actual situación de *crisis alimentaria* global, con un aumento inusitado de los precios de determinados productos básicos, ligado, entre otros, a un crecimiento de la producción de biocarburantes en el mundo, sitúa de nuevo a la actividad agraria en el punto de mira de las políticas de desarrollo, como instrumento imprescindible para la consecución de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* de reducción a la mitad antes del 2015 de la proporción de personas que padecen hambre en el mundo. Tal y como se destaca en el informe antes señalado, ha llegado el momento de devolver al sector agrario, y a las zonas rurales y su población, el protagonismo y la atención que en décadas pasadas se le ha ido quitando, retomando la importancia que en las estrategias y en los planes de desarrollo de muchos países ha perdido. Las políticas de desarrollo rural debieran adquirir nuevo protagonismo en las agendas de los donantes y de los gobiernos de muchos países en desarrollo, para los que la población rural y la actividad agraria sigue teniendo gran protagonismo, por cuanto la característica rural determina en muchos de ellos, pese a los fuertes procesos migratorios a las grandes urbes, mayores niveles de exclusión extrema en su población rural.

Por otra parte, y de manera simultánea, en todo el mundo tienden a ganar espacio las políticas de desarrollo rural con un enfoque integral, que fomentan la diversificación productiva y la valorización de los territorios, frente a las tradicionales políticas agrarias, de carácter sectorial y apenas descentralizadas, totalmente desvinculadas del desarrollo de otras actividades y capacidades existentes en los territorios, muy alejadas en ocasiones de las necesidades y posibilidades de la población que en ellos habita. Pareciera, también en este sentido, la existencia de cierto nivel de consenso (OCDE, 2006; ó Banco Mundial, 2006) acerca de la necesidad de reformular las políticas de desarrollo rural y agrario tradicionales, que centraban el grueso de sus esfuerzos en el fomento de sistemas agroalimentarios competitivos a nivel internacional, fomentando modelos de desarrollo endógenos, de diversificación productiva, de valorización de sistemas agrarios tradicionales en un contexto global, que potencie la participación en la toma de decisiones y la descentralización de políticas y recursos.

En este trabajo, además de estudiarse la situación de pobreza y exclusión de las áreas rurales de México, en ocasiones olvidadas por la dimensión que está adquiriendo la marginalidad en sus principales grandes ciudades, se analizan las políticas agrarias y de desarrollo rural que en él han sido implementadas, valorando su eficacia esperada. Este último análisis resulta de especial interés por cuanto se trata de un país en el que, más allá de desatenderse las políticas de apoyo al sector agrario, práctica habitual en las últimas décadas en diversas partes del mundo, el gasto del gobierno mexicano en agricultura y desarrollo rural ha sido y sigue siendo elevado en relación a los niveles alcanzados a nivel internacional, si bien sus resultados han sido muy limitados en

términos de mejora de la productividad y reducción de la pobreza en las zonas rurales (Banco Mundial, 2005). El estudio de la eficacia de estas políticas y reflexiones acerca de la idoneidad en el diseño de sus programas resulta imprescindible no se retrase en el tiempo.

En los siguientes apartados de este trabajo, tras describirse brevemente la importancia de la pobreza rural en el mundo y la importancia de la actividad agraria en el desarrollo de su población, se procede al análisis de la situación de México, enfrentando los datos que para zonas urbanas o rurales se dispone de varios indicadores de medición de sus niveles de desarrollo humano en atención al nivel de densidad del municipio. La aproximación que se realiza con esos datos a la pobreza rural en México frente a la urbana, publicados y realizados por diversas fuentes, se completa en el último apartado con los resultados de una encuesta a expertos –siguiendo la metodología Dephi- del sector agropecuario y de desarrollo rural, realizada entre los meses de mayo y julio de 2008, con la que se pretendía estudiar, mediante este instrumento de análisis cualitativo y predictivo, cuestiones relativas a la pobreza rural en México y la eficacia de las políticas de desarrollo que en él están siendo implementadas, entre las que cabría destacar las siguientes cuestiones e interrogantes:

- La pobreza en ámbitos rurales, ¿es cierto que ha podido estar desatendida por las políticas públicas de desarrollo y reducción de la pobreza frente a otros segmentos de la población situados en zonas urbanas?

- La tradición e inercia de las políticas agrarias tradicionales, enfocadas casi exclusivamente en el fomento de la agricultura, ¿podrían estar lastrando el desarrollo de otras políticas de desarrollo rural más integrales, descentralizadas y coordinadas?

- La actual distribución del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural (SAGARPA) en sus diferentes programas, ¿responde a las necesidades reales de políticas de desarrollo rural y agrario en México?

- Finalmente, las iniciativas de coordinación de políticas implementadas en México de desarrollo rural (SAGARPA) y de erradicación de la pobreza extrema en territorios rurales (SEDESOL): ¿garantizarán se alcancen los objetivos previstos de reducción de la pobreza y la exclusión social que en su “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable” (GEUM, 2006) se establecen para el año 2012?

2.- La importancia de la pobreza rural en México

El análisis de la situación global de la pobreza rural en el mundo, dada la multitud de realidades consideradas y la complejidad del tema, ha de pasar irremediablemente por una primera aproximación global al tema mediante la clasificación de los países en atención a criterios generales. En ese sentido, el último informe del Banco Mundial (2007) distinguía a los países en desarrollo en tres grandes grupos, en atención a la importancia de la población rural y la aportación de su sector agrario al desarrollo económico del país de las últimas décadas. Según esa clasificación, México se encontraría en el grupo de países denominados *Países Urbanizados*, en el que se incluirían aquellos en los que la actividad agraria ha dejado de tener un gran protagonismo en el total de la producción y su crecimiento. En el grupo se encuentran la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, Europa oriental y Asia central. En el extremo contrario se encontraría el grupo de *Países Agrícolas*, en su mayor parte de África subsahariana y Asia meridional, en los que la actividad agraria sigue siendo determinante en la economía nacional, con un peso en el total del PIB medio cercano al 30% (ver Cuadro 1), siendo además muy intensa aún la participación del sector primario

en el crecimiento de la riqueza generada. El último grupo, los denominados *Países en Transformación*, aglutinaría a países del sudeste asiático en su mayoría, que si bien tienen enormes cantidades de población rural -más de dos mil doscientos millones de personas agrupan-, cuentan con un sector agrario en continuo retroceso en su participación en la producción final, por un muy intenso desarrollo de su sector industrial exportador. Más allá de las recomendaciones que en términos de desarrollo agrario esta clasificación permitiera plantear a instituciones multilaterales como el Banco Mundial, cabría llamar la atención del lector sobre la importancia que el sector agrario, la población rural y la pobreza no urbana siguen teniendo hoy en día en el conjunto del mundo y en muchos países en desarrollo, realidad quizás no siempre contemplada en su justa medida.

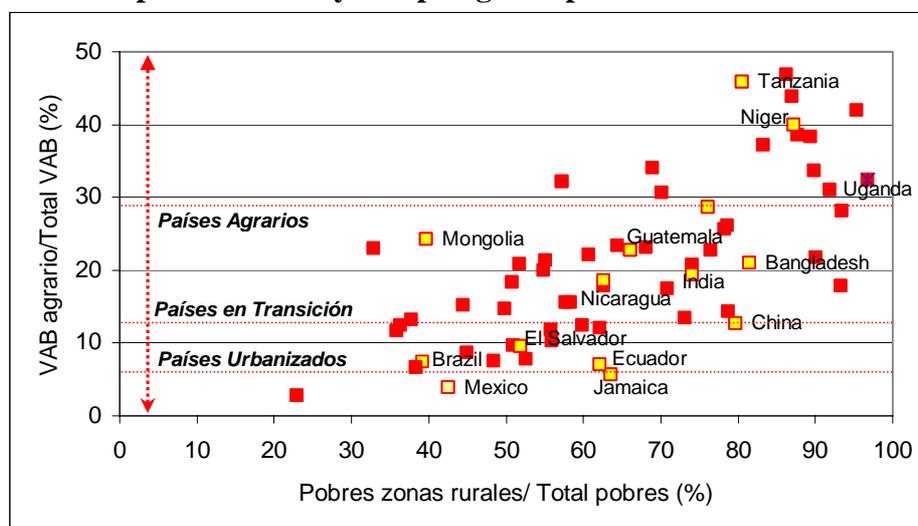
Cuadro 1.- Definición de tres tipologías de países en desarrollo en atención a la importancia de su sector rural (2005)

	Países agrícolas	Países en transformación	Países urbanizados
- Proporción de la agricultura en el PIB (%)	29	13	6
- TMAA ¹⁹⁹³⁻²⁰⁰⁵ del PIB agrario (%)	4,0	2,9	2,2
- TMAA ¹⁹⁹³⁻²⁰⁰⁵ del PIB no agrario (%)	3,5	7,0	2,7
- Población rural (en millones)	417	2.220	255
- Proporción de la población rural (%)	68	63	26
- PIBpc (US \$ de 2000)	379	1.068	3.489
- Población rural pobre (en millones)	170	583	32
- Tasa de pobreza rural (%)	51	28	13

Fuente: Banco Mundial (2007).

Tal y como se ha señalado, México se sitúa en el grupo de *Países Urbanizados*, con un sector agrario que a penas aporta un 3,9% de la riqueza nacional, empleando a un 16,7% de la población. Cabe destacar que su población rural es de 24,3 millones de personas, de los que un 27,9% se encontraba en 2004 en una situación de pobreza extrema (menos de 1\$ US al año) cuando para el conjunto del país ese porcentaje se sitúa en el 17,6%. Tal y como se muestra en la Figura 1, en el ámbito rural se localiza por lo tanto un 42,6% de las personas en situación de pobreza extrema del país, siendo por tanto más preocupante la proporción de personas en esa situación en el ámbito rural que en el urbano (OCDE, 2006).

Figura 1.- Situación de México y otros países en atención a la importancia de la pobreza rural y su tipología de país en desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2007).

El que un muy superior número de mexicanos habite en medios urbanos, y el hecho de que la pobreza en los ámbitos rurales se vea en ocasiones aliviada con la posibilidad de producir alimentos bajo sistemas de autoconsumo, no debe desviar la atención de la preocupante distancia que entre lo rural y lo urbano existe en este país, en términos de pobreza de su población, además de otras desventajas que a lo rural hay que asociar, en especial en el caso de México, como es la dispersión de su población, y las mayores dificultades que ésta tiene en su acceso a los servicios públicos (sanidad, educación, etc), y finalmente, en sus oportunidades de desarrollo y de participación en los procesos de toma de decisiones. Los datos y comentarios ofrecidos debieran servir para reforzar la idea de la importancia que las situaciones de pobreza y marginalidad tienen en el ámbito rural mexicano, mayores a los que se alcanzan en las zonas urbanas, y la conveniencia de no olvidar esta realidad en la toma de decisiones políticas y en el diseño de estrategias de desarrollo, pese a la dimensión que las cifras absolutas de pobreza están alcanzando en áreas urbanas, ligadas a intensos procesos migratorios internos, y finalmente, de traslado de la pobreza desde las zonas rurales a las áreas urbanas, con los costes sociales y ambientales que esto está suponiendo para el país.

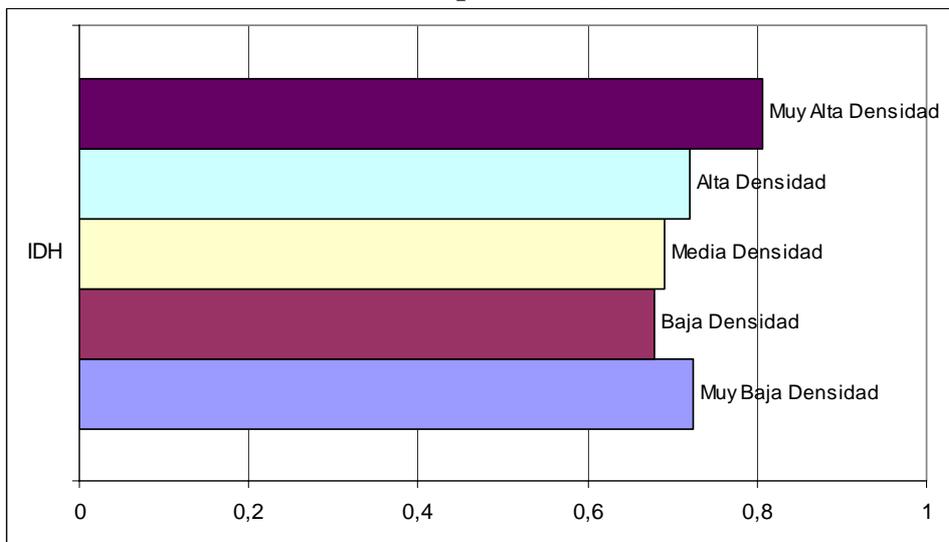
3.- Desarrollo Humano de los municipios rurales de México

El estudio de las disparidades entre los territorios rurales y urbanos iniciado en el anterior epígrafe, continúa en este con el análisis de los datos disponibles a nivel municipal del nivel de desarrollo de sus poblaciones en atención al nivel de densidad demográfica de los mismos. Así, para el año 2004 se dispone de los datos del *Índice de Desarrollo Humano* del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) calculado para un total de 2.418 municipios del país. Los datos ofrecidos en la Figura 2 muestran niveles más elevados de Desarrollo Humano entre las poblaciones con mayores niveles de densidad de población (alta o muy alta densidad *versus* media, baja o muy baja densidad), siendo por tanto menores los niveles conjuntos de desarrollo humano, entendidos como agregación de tres aspectos esenciales para el hombre y sus capacidades como son:

- el conocimiento, medido por la tasa de alfabetización y tasa de matriculación combinada;
- la longevidad, considerada a partir de la esperanza de vida;
- y un nivel de vida decoroso, aproximado mediante la renta per cápita.

Atendiendo a la clasificación establecida por el propio PNUD, únicamente los municipios mexicanos (y su población por tanto) con densidades muy altas, tal y como puede observarse en la Figura 2, presentarían niveles de *Desarrollo Humano Altos* (>0,8), siendo medio el nivel que se alcanza en municipios de carácter más rural, así como para la estadística del conjunto del país.

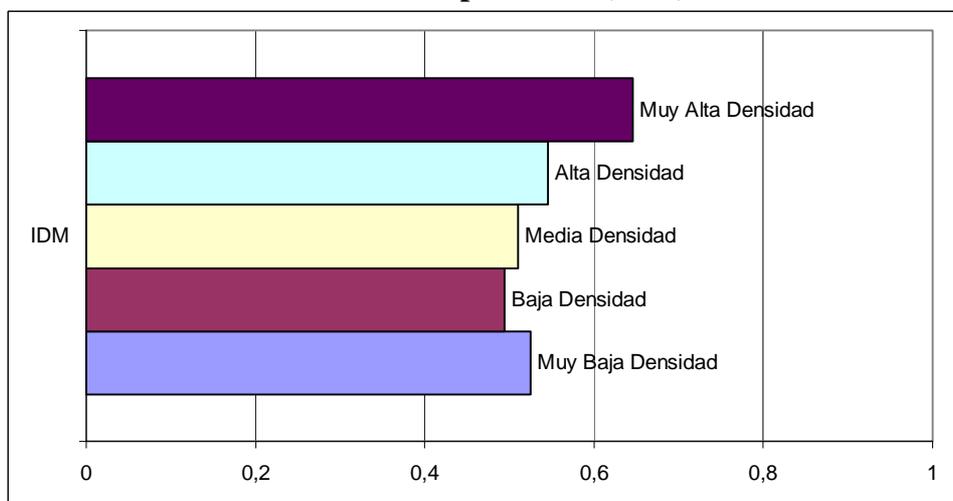
Figura 2.- Valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México según la densidad de población (2004)



Fuente: INEGI.

Las diferencias entre las áreas rurales y urbanas, a favor de las segundas, nuevamente se identifican si la aproximación al problema se realiza mediante los datos que el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ofrece con su denominado *Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDM)*, que aúna variables de tipo ambiental (agua entubada y drenaje), económico (empleo y valor agregado pc), social (estudios primarios y mortalidad infantil) e institucional (participación electoral y esfuerzo tributario). Los datos que con este índice se obtienen, refuerzan los resultados obtenidos con el IDH municipal, situando nuevamente a los municipios rurales, con menores niveles de densidad, entre los que menores niveles de desarrollo alcanzan en términos de servicios recibidos por su población en los cuatro aspectos antes indicados. Cabe recordar la gravedad que la prestación de servicios públicos básicos tiene cuando de población muy dispersa se trata, circunstancia que se da de manera importante en el caso de México.

Figura 3.- Niveles del Índice de Desarrollo Municipal (IDM) en México según la densidad de población (2005)



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

4.- Una aproximación a la pobreza y a las políticas de desarrollo rural en México

4.1. Origen de la información: encuesta Delphi

Las diferentes aproximaciones que al problema de la marginación y la pobreza rural en México se han realizado en anteriores epígrafes, se completan con este a partir del análisis de los datos de una encuesta realizada en mayo de 2008 a expertos mexicanos en desarrollo rural siguiendo la *metodología Dephi*. Tal y como se describe en el Cuadro 2, fueron cerca de 400 los cuestionarios enviados por e-mail a investigadores universitarios y agentes de desarrollo local de instituciones públicas y privadas –universidades, centros de investigación, asociaciones profesionales y administración- situadas en diversos Estados de México. De los envíos realizados, se obtuvo respuesta de un total de 46 encuestados en su primer envío o ronda, siendo la tasa de respuesta (11,9%) la habitual en este tipo de estudios. La segunda ronda suponía el envío de los resultados medios a los encuestados que respondieron al primer cuestionario, con lo que se buscaba que se alcanzase un mayor consenso (o disenso) en algunas respuestas, permitiéndose mediante este proceso la retroalimentación de la encuesta y una mayor reflexión de los entrevistados acerca de sus respuestas. Así, en la segunda ronda, además de señalarse a los entrevistados cuáles habían sido los resultados de la primera ronda, se les ofrecía la posibilidad de revisar sus respuestas, y cambiarlas en su caso, en atención a las opiniones medias obtenidas en la primera ronda. Los niveles de consenso fueron muy elevados en las preguntas clave del cuestionario, considerándose suficiente el haber llegado a una segunda ronda.

Cuadro 2.- Ficha técnica de la encuesta a expertos en desarrollo rural en México

	Envío e-mail	1ª Ronda (Tasa Respuesta)	2ª Ronda (Tasa Respuesta)		
<i>Nº Expertos</i>	395	46 (11,9%)	33 (8,4%)		
	Universidad	C. Investigación	Asociación	Empresa	Administración
<i>Entidad</i>	65,2%	19,6%	10,9%	2,2%	2,2%
	Licenciado	Doctor	Hombre		Mujer
<i>Formación</i>	23,9%	76,1%	52,2%		47,8%
<i>Experiencia y participación en:</i>				No	Si
- Proyecto de desarrollo de Organismos Internacionales				47,8 %	52,2 %
- Proyectos de desarrollo local de administraciones públicas mexicanas				23,9%	76,1%

Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario diseñado, de carácter exploratorio y cualitativo, y la técnica empleada, pese a sus muchas limitaciones, permitía aproximaciones interesantes y cualificadas, desde el conocimiento y la opinión de expertos en el tema, acerca de algunas cuestiones referentes a la importancia de la pobreza en las zonas rurales y el impacto esperado de las actuales políticas de desarrollo rural implementadas desde la SAGARPA en el país, así como otras estrategias de erradicación de la pobreza en sus zonas rurales. La actualidad de los temas tratados, y la particularidad de los mismos, se contempló en el cuestionario con una pregunta al entrevistado acerca de su nivel de conocimiento del tema, que fue considerado en la no consideración de algunas respuestas. Recordar igualmente que la mayor parte de los encuestados a este cuestionario correspondía a investigadores universitarios, con el nivel de Doctor en un muy alto porcentaje de los casos (76,1%), siendo muchos los que indicaron disponer de un elevado conocimiento (la autovaloración media fue de 8,1 sobre 10) de los aspectos considerados en el cuestionario, y contar con experiencia profesional en proyectos de desarrollo promovidos desde Organismos Internacionales (FAO, Banco Interamericano, etc) o por administraciones federal o estatales, en los que habían participado.

4.2. Importancia de la pobreza rural en México: eficacia de las políticas diseñadas

Una primera cuestión sobre la que se le pedía opinasen a los expertos consultados era hasta qué punto creían cierta la consideración de que la pobreza rural ha podido ser desatendida por las políticas y estrategias de desarrollo implementadas en diversos países, con especial atención al caso de México y Latinoamérica. La respuesta afirmativa fue mayoritaria en la segunda ronda, tal y como se muestra en el Cuadro 3, reforzándose los porcentajes que en la primera ronda se alcanzaban en esta cuestión (13% negativo y 87% afirmativo).

Otra aspecto central de la encuesta era conocer la valoración que los encuestados tenían, desde su condición de expertos conocedores del tema, de las políticas de desarrollo rural implementadas desde la administración central, valorando hasta qué punto las políticas aplicadas, en México pero también en otros países latinoamericanos, pudieran tener cierto sesgo sectorial, de fomento del desarrollo agrario fundamentalmente, impidiendo la inercia de las políticas implementadas desde hace décadas el fomento de nuevas estrategias de desarrollo rural y de diversificación de la actividad productiva en esas zonas, o de valorización de recursos endógenos y con modelos más descentralizados. Tal y como se constata en la segunda fila del Cuadro 3, tres cuartas partes de los encuestados consideraban cierta esa consideración, de que las políticas y fondos públicos destinados al desarrollo de las áreas rurales adolecían de un excesivo enfoque “agrarista”, siendo necesarias otras estrategias y el fomento de otras políticas de desarrollo de carácter más integral y multisectorial.

Para terminar este ejercicio de evaluación de resultados de las políticas diseñadas por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (GEUM, 2007), se pedía a los entrevistados que valorasen si los niveles de reducción de pobreza rural que se establecen en el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural* para el periodo 2007-2012 creían serán alcanzados en los niveles establecidos, siendo mayoritaria la consideración de que estos no serán alcanzados por la ineficacia de las políticas y la falta de coordinación de las mismas en la búsqueda de la reducción de la pobreza rural (alimentaria, de capacidades y patrimonial). Cabe señalar que en esta pregunta, en la primera ronda las respuestas arrojaron unos porcentajes del 90,5% (No) y 9,5% (Si), aumentando el nivel de consenso en las respuestas con la segunda ronda.

Cuadro 3.- Frecuencia de respuesta de los encuestados a distintas afirmaciones acerca de la pobreza rural en México (%)

	No	Si
- ¿Cree Usted que los niveles de marginalidad y pobreza de determinadas zonas rurales , de México y otros países latinoamericanos, ha podido ser considerada en una 2º posición respecto a los problemas que se viven en zonas urbanas, fronterizas, etc, desoyéndose e infravalorándose las necesidades reales de apoyo al desarrollo de gran parte de la población rural, con menos capacidad de participación en la asignación de recursos y el diseño de políticas?	6,5	93,5
- ¿Cree Usted que las políticas sectoriales tradicionales de fomento de la agricultura, por no perder protagonismo, han podido dificultar el desarrollo de otras políticas multisectoriales y con un enfoque más global para el fomento del desarrollo de la población rural de México y de otros países de Latinoamérica?	23,3	76,7
- En el “ Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012 ” se establece que de 2005 y 2012 los porcentajes de pobreza de zonas rurales en México se conseguirán reducir: en pobreza alimentaria de 32% (2,005) al 22% (2012); en pobreza de capacidades (alimentación, salud y educación) de 40% (2,005) a 28%; y en pobreza patrimonial de 62% (2,005) a 49%. ¿Hasta qué punto cree se alcanzarán esos logros?	95,5	4,5

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Pertinencia de los programas de desarrollo rural y agrario en México

La evaluación de las políticas implementadas en el caso mexicano se abordaba en el cuestionario desde la valoración de la idoneidad de la política desde la SAGARPA, en atención al presupuesto destinado a sus principales programas (PROCAMPO, Alianza para el Campo, etc). Tal y como se muestra en el Cuadro 4, los recursos asignados para el año 2008 por el Gobierno Federal a la política de apoyos directos a través del programa PROCAMPO, fue considerada por los expertos entrevistados más que suficiente en los recursos que a él han sido asignados (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. La trayectoria e inercia que determinadas políticas tienen, dificultan en muchas ocasiones la reformulación o el abandono de determinados programas, siendo siempre difícil el abandono o la reformulación de los mismos, alrededor de los cuales siempre se generan numerosos intereses, siendo múltiples los actores afectados con su reforma.

Cuadro 4.- Frecuencia de respuesta de los encuestados a la valoración de los programas de la SAGARPA (%)

<i>(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 que es muy excesivo)</i>	1+2	3	4+5
- Programa de Apoyos Directos al Campo, <i>PROCAMPO</i> (16,678 mdp*)	31	45,2	23,8
- Programa para la Adquisición de Activos Productivos, <i>Alianza para el Campo</i> (12,941 mdp)	64,3	21,4	14,3
- Programa de Atención a Problemas Estructurales, Apoyos Compensatorios (11,763 mdp)	65,1	20,9	14
- Conafor (5,274 mdp).	59,5	35,7	4,76
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (5,935 mdp)	81,4	16,3	2,33
- Programa de Soporte al Sector Agropecuario y Pesquero (3,463 mdp)	81,4	16,3	2,33
- 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

*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 del 2008.

Fuente: Elaboración propia.

4.4. Reformas pendientes en las estrategias de desarrollo rural y agrario en México

En la primera afirmación descrita en el Cuadro 5 se refuerza nuevamente la idea de que existe una necesidad de inclinar las políticas de fomento de la actividad agraria hacia otras políticas de desarrollo rural más amplias, y de combate contra la pobreza, fuera de las tradicionales políticas de corte agrario. En opinión de tres cuartas partes de los expertos consultados, los dos actores esenciales en la gestión de la pobreza en zonas rurales, la SAGARPA y el SEDESOL, no actúan de manera muy coordinada e integrada en su lucha contra la pobreza, planteándose la necesidad de integrar esfuerzos. De igual modo, y aunque son muchos los mensajes de reforma en las políticas de las administración Federal y Estatal acerca de los cambios introducidos en la definición de políticas de desarrollo desde una perspectiva local y descentralizada, son mayoritarios los expertos que están en desacuerdo con la afirmación de que las actuales políticas de desarrollo entre diferentes Secretarías y niveles del Estado estén perfectamente integradas, siendo aún importantes los avances que en las políticas de desarrollo rural hay que alcanzar en términos de orientación, coordinación, participación y descentralización.

Cuadro 5.- Frecuencia de respuesta de los encuestados a distintas afirmaciones acerca de la pobreza rural en México (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)	1+2	3	4+5
- 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.	2,2	8,9	88,9
- 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 .	75,6	8,9	15,6
- La política rural en México ha evolucionado positivamente en la última década (del que son ejemplo su <i>Programa Especial Concurrente</i> y las <i>Comisiones Intersecretariales</i> creadas con la <i>Ley de Desarrollo Rural Sustentable</i>) 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.	59,1	18,2	22,7

Fuente: Elaboración propia.

4.5. Problemas y prioridades en las estrategias de desarrollo rural en México

El análisis de la eficacia de las políticas implementadas en la lucha contra la pobreza rural en México pasa por la consideración y priorización de los problemas de carácter estructural a los que se enfrenta, entre los que los encuestados destacaron: las dificultades de acceso al ahorro y a servicios financieros por parte de pequeños agricultores, que impide la capitalización y el aumento de la productividad de pequeños agricultores del país; así como los problemas relacionados con la discriminación de indígenas, o el insuficiente acceso a mercados de factores, productos o servicios, tal y como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6.- Frecuencia de respuesta de los encuestados a distintos problemas estructurales de las zonas rurales en México (%)

(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de importancia)	1+2	3	4+5
- Escaso acceso de pequeños y medianos agricultores al crédito, seguro y servicios de ahorro	0,0	15,2	84,8
- Discriminación racial cuando se trata de población indígena	10,9	13,0	76,1
- Bajo acceso a los mercados de factores, productos y servicios	15,2	10,9	73,9
- Discriminación a la mujer	8,7	26,1	65,2
- Aislamiento geográfico y falta comunicaciones y servicios básicos	21,7	13,0	65,2
- Feminización de hogares y carácter selectivo de los procesos migratorios (género y nivel educativo).	26,1	19,6	54,3

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las valoraciones realizadas sobre las afirmaciones descritas a continuación (ver Cuadro 7), parecen reforzar la creencia de los expertos acerca de la importancia de la pobreza rural en México, y las fuertes dificultades a las que los habitantes de estas zonas se enfrentan, más allá de los importantes recursos naturales

con los que muchas de esas zonas cuentan y de la necesidad de garantizar modelos de gestión sustentable de los mismos.

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

<i>(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de acuerdo)</i>	1+2	3	4+5
- Aunque recientemente la pobreza urbana se volvió un fenómeno más significativo, residir en el área rural ha sido la característica fundamental para definir el perfil del “pobre” en México.	10,9	23,9	65,2
- Si bien las oportunidades para el desarrollo económico aumentan en actividades no agropecuarias, la población rural se enfrenta a obstáculos importantes para acceder a otras actividades distintas a la agricultura con contratos formales bien remunerados.	2,2	8,7	89,1
- El aislamiento de localidades rurales en México constituye un desafío en cuanto al abastecimiento de servicios públicos y privados a la población (educación, salud, etc) claves para superar la situación de pobreza, siendo también una barrera que limita el aprovechamiento de nuevas oportunidades para los ciudadanos.	4,31	17,4	78,3
- La pobreza rural contrasta con la riqueza de recursos naturales en México. En concreto, en zonas forestales sigue siendo un desafío importante la consolidación de prácticas sustentables , al igual que la prevención de su explotación inadecuada, ya que una parte importante de esta población continúa teniendo incentivos para transformar las tierras forestales en tierras cultivables o de pastoreo o las afectan mediante la práctica de tumba, roza y quema, o su explotación ilegal.	6,5	17,4	76,1

Fuente: Elaboración propia.

Se les pedía a los expertos que valorasen cuáles debían ser las capacidades (humanas, culturales, económicos, ambientales, etc) a desarrollar en las zonas rurales en México, por parte de proyectos de Organismos Internacionales, Agencias de Cooperación Internacional o Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), siendo consideradas de gran importancia las relativas a la mejora de las capacidades a través de la mejora de la educación, las libertades y derechos de los pueblos indígenas, etc. El ranking que de sus respuestas se ofrece con los datos del Cuadro 8, no permite distinguir claras diferencias en la importancia que estos organismos debieran dar a potenciar las capacidades que de manera general en el mismo son enumeradas, y que son en cualquier caso todas ellas de gran importancia para la mayoría de los expertos consultados, en atención a las respuestas obtenidas.

Cuadro 8.- Frecuencia de respuesta de los encuestados a las prioridades de políticas de fomento de capacidades en las zonas rurales en México (%)

<i>(Valoración de 1 a 5, indicando el 5 su máximo grado de importancia)</i>	1+2	3	4+5
- Humanas , mediante la contribución a la mejora de la calidad de la educación .	0,0	15,2	84,8
- Culturales y la libertad , mediante la cooperación con los pueblos indígenas y apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas .	10,9	13,0	76,1
- De las mujeres y su autonomía , con el fortalecimiento de políticas de igualdad de género.	15,2	10,9	73,9
- Económicas , mediante el apoyo a la micro y pequeña empresa, en el ámbito de los sectores productivos priorizados.	8,7	26,1	65,2
- Para la mejora de la sostenibilidad ambiental , mediante el fortalecimiento institucional en materia de gestión medioambiente.	21,7	13,0	65,2
- Institucionales y sociales , mediante: la promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político; y el fortalecimiento del Estado de Derecho.	26,1	19,6	54,3

Fuente: Elaboración propia.

5.- Conclusiones

Este trabajo pretende llamar la atención sobre el protagonismo que la pobreza y la marginación rural debieran tener en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo en países como México, u otros Latinoamericanos, en los que, pese a que el sector agrario ha perdido y sigue perdiendo protagonismo en su actividad económica (producción, exportación, empleo, inversión, etc), lo que les agrupa en los denominados en el trabajo *Países Urbanizados*, la marginación y la pobreza rural siguen siendo mayores a los correspondientes niveles de marginación que se alcanzan en sus zonas urbanas. El fuerte crecimiento que están teniendo sus grandes urbes, con los graves problemas que esto está suponiendo en términos sociales, económicos y ambientales, no debiera permitir que se relegase a las zonas rurales a una segunda línea de prioridades en la agenda de desarrollo del país, por cuanto en esas zonas, en muchas ocasiones, los porcentajes de pobres y excluidos son muy superiores, además de que el acceso a servicios se dificulta de manera enorme por la dispersión de la población, siendo muy inferiores sus oportunidades de cambio.

Los resultados de las dos rondas de encuestas realizadas a expertos, conocedores cualificados de la problemática del desarrollo económico y rural del país, y pese a las muchas limitaciones que esta aproximación cualitativa al problema presenta, parecen indicarnos que:

- La marginalidad rural pudiera haber sido o estar siendo desatendida por las políticas y estrategias de desarrollo, debiendo retomar cierto protagonismo en el calendario de muchos países en desarrollo. La pobreza rural aumenta en muchas zonas rurales, siendo en estas donde se ubican los casos más extremos de pobreza y de privación de capacidades y oportunidades. Los fuertes procesos migratorios al exterior (USA fundamentalmente) e internos (de los Estados del sur a las grandes urbes o a las zonas fronterizas), son indicativas de las necesidades de esas zonas, pudiendo explicar en parte la aparente mejoría en las estadísticas de pobreza rural en México.
- El desarrollo rural se enfrenta a importantes obstáculos de carácter estructural en el caso de México, que habría que solventar, entre los que destacan: los problemas del crédito, seguros y servicios de ahorro; los problemas de género e indígena; o el acceso a servicios públicos y la dispersión de la población. Cabe recordar los recientes impulsos que a esos sectores o problemas México ha recibido por parte del Banco Mundial, del que acaba de recibir importantes recursos para el fomento de la financiación de actividades productivas rurales.
- Resulta imprescindible un mayor apoyo y más recursos destinados al fomento de las *capacidades humanas* (educación), *culturales y de libertades* (cuestiones indígenas y de igualdad de la mujer), *económicas* (papel de la PYME en el ámbito del desarrollo rural y la diversificación productiva), y *ambientales* de la población rural del país, que garanticen un mejor aprovechamiento de sus recursos forestales y un uso más sostenible del suelo y del agua en México.
- Las políticas de desarrollo rural implementadas desde hace años, y las estrategias que intentan integrarlas, en la búsqueda de políticas de desarrollo rural más participativas, descentralizadas, integrales, y de fomento de la diversificación de la actividad productiva más allá de una política tradicional de carácter sectorial, centrada en exclusiva en la producción agraria, debieran

ser objeto de reformas más profundas, en la medida de que los avances propuestos y la dotación de recursos a diferentes programas pareciera no van a garantizar la consecución de los objetivos propuestos en su *Programa Especial Concurrente* de mejorar los niveles de bienestar de la población rural del país en el plazo del año 2012, medidos en términos de reducción de la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial.

- Resulta prioritario reforzar los procedimientos de evaluación de resultados y de seguimiento de la eficacia del gasto público en el apoyo al sector agrario y al desarrollo de las zonas rurales en México, que pudieran dar pie a la apertura de nuevos procesos de reflexión acerca de la inercia de las políticas tradicionales de desarrollo agrario y la búsqueda de una mayor coordinación en las políticas desarrolladas a los niveles federal, estatal y municipal. En esa última línea, este estudio pretende ser una modesta aportación a la misma.

6.- Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2005). “México 2006-2012. Creando las bases para un crecimiento equitativo”. Disponible en: www.bancomundial.org
- Banco Mundial (2006). “La pobreza rural en México”. En Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres.
- Banco Mundial (2007). “Informe sobre el desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo”. Disponible en: www.bancomundial.org
- CONAPO (2001). “Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación e Índice de Desarrollo Humano Municipal”. Disponible en: www.conapo.gob.mx
- GEUM (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).
- INAFED (2000). “Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)”. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.
- 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).