

# **Documento Final de Diagnóstico Comisión de Protección Social del Grupo de Diálogo Rural México**

**Coordinadora: Rosa Elena Montes de Oca  
Secretario técnico: Carlos Brown Solà**

**Agosto, 2015**

Este documento es el resultado del Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial del Programa Impactos a Gran Escala coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

**Cita:**

Brown, C. y Montes de Oca, R. 2015. Documento Final de Diagnóstico. Comisión de Protección Social del Grupo de Diálogo Rural México. Serie Documentos de Trabajo N° 160. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa: Impactos a Gran Escala. Rimisp, Santiago, Chile.

**Autor:**

Carlos Brown Solà, Secretario Técnico de la Comisión de Protección Social del Grupo de Diálogo Rural México.

Rosa Elena Montes de Oca, Coordinadora de la Comisión de Protección Social del Grupo de Diálogo Rural México.

Rimisp en América Latina ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org))

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana  
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito  
| Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal  
| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

## ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO .....	1
II.	PRÓLOGO: VALORAR LA SOCIEDAD RURAL, SUS POTENCIALES Y TERRITORIOS .....	5
III.	INTRODUCCIÓN .....	7
IV.	DIAGNÓSTICO SOCIAL DEL SECTOR RURAL.....	7
V.	SEGURIDAD ALIMENTARIA, PEQUEÑOS PRODUCTORES Y POBREZA RURAL EN MÉXICO .....	12
VI.	NUEVA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL.....	13
VII.	REFERENCIAS.....	15
VIII.	ANEXO A: PARTICIPANTES DE LA COMISIPON DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	17

# Documento Final de Diagnóstico Comisión de Protección Social del Grupo de Diálogo Rural México

## RESUMEN EJECUTIVO

México requiere asumir abierta y decididamente que el desarrollo rural debe tener la más alta de las prioridades, y para hacerlo tenemos que valorar adecuadamente la significación y los potenciales de la población que habita y produce en territorios rurales. La vida rural también puede ser, y en muchos casos es, una opción atractiva para el desarrollo con dignidad humana. Valorar adecuadamente la sociedad rural, su diversidad y sus potenciales supone aceptar que las ciudades no se desenvuelven aisladas, sino en un contexto de metabolismo e interacción con los ecosistemas no urbanos. Supone así tener presente que existen razones sociales, económicas, culturales, ambientales y de seguridad humana que nos obligan a promover un desarrollo y una sociedad rural próspera y sustentable.

Es por esto que el objetivo de la Comisión de Protección Social es plantear a las y los tomadores de decisiones referentes a las políticas públicas, un conjunto de propuestas enfocadas en la articulación entre el sustento social y el desarrollo de capacidades productivas de los beneficiarios, resultado de las deliberaciones en esta comisión. Para ello, se realizaron cuatro reuniones preparatorias durante el primer semestre de 2015 en dos sedes en la Ciudad de México –el edificio B de la Facultad de Economía de la UNAM y el Hotel Holiday Inn Express Nápoles– donde se contó con la asistencia de representantes de diversas instituciones gubernamentales, la academia y la sociedad civil organizada.

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda, hasta 2010 había en el país 188 mil 596 localidades rurales, donde habitaban poco más de 26 millones de personas que representaban 23 % de la población total; de las cuales 13.1 millones eran mujeres y 12.9 millones, hombres. Poco más de 139 mil de estas localidades cuentan con menos de 100 habitantes, lo que hace que las políticas públicas dirigidas a este grupo de población tengan altos costos operativos y de logística. En este sentido, y dados los procesos de cambio en el marco de una nueva ruralidad, las definiciones de “rural” –localidades con menos de 2,500 habitantes– o “semiurbano” –localidades entre 2,500 y 15,000 habitantes– son insuficientes y deben revisarse y actualizarse con base en la dinámica demográfica actual.

Tras la revaloración y redefinición de lo rural, el debate debería partir de la situación actual de la pobreza rural. Desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado y hasta la última medición de 2012, la pobreza rural –pese a algunos altibajos– se ha contenido pero no ha logrado reducirse significativamente. Ello indica que ni la política social ni la económica han logrado abatir la pobreza, sino apenas aliviarla.

Entre la población rural, algunos indicadores resultan alarmantes: 80 % de ésta, equivalente a 22.2 millones de personas carecían de seguridad social en 2012; 57.9 %, –16.1 millones de

personas– no contaban con servicios básicos en la vivienda; 31.5 % –8.8 millones de personas– tenían rezago educativo; 17.3 % –4.8 millones de personas– no tenían acceso a servicios de salud; y 32.1 % –8.4 millones de personas– padecían carencia por acceso a la alimentación. Además, el 72.3 % de la población indígena del país se encuentra en condiciones de pobreza, de los cuales el 30.6 % se encuentra en situación de pobreza extrema; casi una cuarta parte de esta población no tiene acceso a los servicios de salud y la carencia alimentaria está presente en el 34.4% de la población. Sin duda, el hambre es una de las caras más angustiantes de la pobreza rural.

A partir de mediados de los ochenta del siglo pasado, un número creciente de familias de pequeños productores, que difícilmente competirían en un mercado abierto, quedó excluido de políticas de crédito y de fomento productivo que se concentraron en grandes productores y estados. Los excluidos no son unos cuantos, sino alrededor de 2 millones 788 mil productores con menos de 5 hectáreas, que representan el 68 % de los 4.1 millones de productores totales; y que muestran una gran heterogeneidad entre ellos, lo cual implica políticas públicas diferenciadas. Sin embargo, y a pesar de las condiciones precarias en que viven y prácticamente sin apoyos públicos, generan 39 % de la producción agropecuaria nacional y 63.4 % del empleo rural; de ahí que en ellos se ubique un importante potencial de mejora de la producción de alimentos y en la generación de empleos.

Actualmente, la mayor riqueza en la biodiversidad terrestre mexicana se encuentra en el sur y centro-sur de México. Pero en buena parte del país, la sobre explotación de la tierra escasa y de vocación no agrícola, los conflictos sobre la tenencia, la adopción inadecuada de insumos y tecnología, así como la migración de algunos miembros de las familias –y la consecuente menor intensidad del trabajo en las labores– han llevado a algunas zonas a la pérdida de biodiversidad y al deterioro, en casos extremos, de los recursos naturales; situación que, a su vez, se magnifica ante el cambio climático y dificulta la adaptación a este, con efectos muy diferentes en las distintas regiones del país.

Ante la crisis crónica del medio rural y los problemas emergentes, la falta de opciones de empleo e ingreso y la imposibilidad de alcanzar una calidad de vida aceptable para la gente del campo, la migración rural ha sido una de las respuestas campesinas para amortiguar su crisis; donde es notable que migra especialmente la población en edad productiva. Esta migración masiva y prolongada, especialmente de varones, se asocia a un proceso de mayor participación de las mujeres en las actividades del campo. Pero la feminización de lo rural no solo es demográfica sino que alude a un proceso multidimensional que implica más y mayores responsabilidades y tareas para las mujeres rurales, y a su vez alude a una mayor participación de mujeres como titulares de la tenencia de la tierra y en algunos espacios de toma de decisiones. A pesar de esto, las políticas de fomento a la producción no se han adaptado a la alta participación femenina.

Otros dos fenómenos que ha traído la migración masiva son, por un lado, el envejecimiento de los productores y propietarios de la tierra y, por otro, el desaliento de la juventud rural con respecto a la vida campesina y las actividades rurales. Ambos fenómenos traen nuevos problemas sociales: un eslabón perdido generacional dado el debilitamiento del relevo generacional, junto al abandono y vulnerabilidad de las y los adultos mayores. Esta insuficiente reposición generacional también ocasiona pérdida de saberes agrícolas, botánicos, ambientales, médicos y culinarios.

Además, la migración no ha sido la única respuesta a la falta de empleo e ingresos en el medio rural. También se ha incrementado la siembra de estupefacientes y la delincuencia organizada, en ocasiones coludida con gobernantes, políticos, servidores públicos y fuerzas del orden y seguridad. Cuando las políticas económicas y sociales cierran las opciones dignas de empleo y de ingreso, pueden considerarse como productoras de la violencia y de la delincuencia social.

Así mismo, existen dos grupos de población rural especialmente vulnerables: los indígenas y los jornaleros agrícolas. La presencia indígena en el medio rural es importante, con una población total de 11.1 millones, de la que el 75 % se encuentra asentado en localidades rurales; y, a pesar de ser atendidos por diversos programas sociales, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza hacia 2012. Por su parte, alrededor del 78 % de los más de 2 millones de jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares se encontraban en pobreza multidimensional y 99 % de ellos eran vulnerables por insuficiencia de ingresos o por carencias sociales.

Por último, la atención a la salud y educación, si bien han aumentado su cobertura geográfica y demográfica, enfrentan grandes retos. En general, se padece falta de atención y de servicios de salud; y, en materia de educación, el sistema educativo nacional establece como referente cultural del sistema una sociedad y una cultura homogéneas, y tiende a reproducir las condiciones de desigualdad de la sociedad. En general, los centros urbanos de mayor tamaño tienen mejores condiciones de acceso y infraestructura tanto en salud como en educación.

Ante la insignificante reducción de la pobreza rural, el lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana, la regresividad del gasto público para pequeños productores y campesinos pobres, así como la falta de coordinación entre la política social y la de fomento productivo, el sistema de protección social tiene importantes retos para lograr el bienestar de la población rural.

En cuanto a la seguridad alimentaria, en México la disponibilidad de alimentos es más que suficiente para dar de comer a todos sus habitantes. Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estima que 27.4 millones de personas padecen carencia de acceso a la alimentación, y de ellas 11 millones sufren carencia severa y pueden llegar a sufrir hambre. A pesar de esta carencia, coexiste en nuestro país la doble carga de la malnutrición: desnutrición por un lado, y sobrepeso y obesidad por el otro. Así, tenemos que abordar los asuntos sobre quién y cómo se producen los alimentos, la disponibilidad de estos para toda la población y la coexistencia de la desnutrición con el sobrepeso y la obesidad.

Aún con toda su enorme biodiversidad y riqueza ancestral en la producción de alimentos, México no es un país agrícola. El país importa una proporción considerable del consumo aparente de los alimentos básicos. Además, las importaciones de alimentos que más han crecido en los últimos años, y de manera exponencial, son las de comida chatarra; y las fluctuaciones de los precios internacionales de los últimos ocho años han tenido repercusiones en la producción agropecuaria nacional. Aunado a esto, la concentración de recursos, producción, ventas y gasto público y, por tanto, a la distribución desigual de los medios para tener acceso a los alimentos. Por último, sin haber erradicado del todo la desnutrición crónica infantil que afecta a 1.5 millones de menores de cinco años –con una

prevalencia de más del doble, es decir, 33 % entre la población indígena– el sobrepeso afecta a más del 60 % de hombres y mujeres adultos.

Por todo lo anterior, y con base en la experiencia del pasado reciente, se propone que es urgente y necesario reformar las reformas al campo; manteniendo las políticas sociales en materia nutricional, de salud y educativa, pero vinculándola con apoyos que promuevan la producción rural y el uso sustentable de los recursos naturales.

En específico, una nueva estrategia para el desarrollo rural deberá:

- Privilegiar la provisión de bienes y servicios públicos frente a los servicios privados en el sector rural.
- Promover la investigación y desarrollo adecuados al medio rural mexicano y la creación y mantenimiento de infraestructura de almacenamiento, transporte y comunicaciones en el medio rural; privilegiando a los pequeños productores frente a las transferencias de ingreso a los grandes productores y comercializadores de alimentos.
- Ampliar los programas de sanidad e inocuidad de los alimentos para el beneficio de la población del país, y no sólo para acceder a los mercados mexicanos de exportación.
- Vincular la política social con la productiva y la ambiental, mediante el diseño de políticas con un enfoque territorial que promuevan vinculaciones positivas entre lo rural y urbano.
- Canalizar los recursos públicos a regiones y productores que más los requieren y con mayor potencial productivo, promoviendo el uso sustentable de los recursos naturales.
- Por la gran diversidad de situaciones y otras razones, promover la demanda de proyectos y apoyos de abajo hacia arriba y de manera organizada, incluyendo la conservación de los recursos naturales y la comercialización justa y sustentable de alimentos.
- Establecer políticas públicas pertinentes que tomen en cuenta la heterogeneidad, es decir, las diferencias regionales agroecológicas, productivas, culturales, ambientales, étnicas y en materia de recursos naturales; así como la que existe entre los pequeños productores rurales.
- Promover el desarrollo y/o formación de organizaciones de pequeños productores rurales para que aprovechen economías de escala.
- Buscar que el CONEVAL promueva evaluaciones rigurosas de impacto y monitoreo continuo en los planos socioeconómico y ambiental, para lo cual se requerirá de que las dependencias en los tres niveles de gobierno proporcionen la información correspondiente; y asegurar que los resultados de estas evaluaciones sean componente básico en la rendición de cuentas y en la planeación presupuestaria.

## I. PRÓLOGO: VALORAR LA SOCIEDAD RURAL, SUS POTENCIALES Y TERRITORIOS

México requiere asumir abierta y decididamente que el desarrollo rural debe tener la más alta de las prioridades, y para hacerlo tenemos que valorar adecuadamente la significación y los potenciales de la población que habita y produce en territorios rurales.

Hay una versión distorsionada de la modernidad y de la modernización que tiende a concebir a los grupos sociales no urbanos como sujetos destinados, de forma inevitable y perentoria, a su asimilación en las ciudades como única opción de desarrollo y mejora civilizatoria. La urbanización ha sido históricamente, y sin duda lo seguirá siendo, un proceso deseable y una aspiración que forma parte de la movilidad social y el horizonte de ascenso humano. Esto no está bajo cuestionamiento.

Lo que se postula es que la vida rural también puede ser, y en muchos casos es, una opción atractiva para el desarrollo con dignidad humana. Lo puede ser no en tanto llega el momento de la migración a las zonas urbanas, sino como elección deliberada; y no solo porque para millones de personas las condiciones de vida en las urbes sean realmente malas, sino porque mantenerse en sus localidades constituye una buena alternativa de futuro.

Valorar adecuadamente la sociedad rural, su diversidad y sus potenciales supone aceptar que las ciudades no se desenvuelven aisladas, sino en un contexto de metabolismo e interacción con los socio ecosistemas no urbanos. Supone tener presente que existen razones sociales, económicas, culturales, ambientales y de seguridad humana que nos obligan a promover un desarrollo y una sociedad rural próspera y sustentable.

Primero, porque si bien la pobreza en las ciudades es creciente, los mayores rezagos y la mayor densidad de pobreza sigue siendo rural. La superación más acelerada de la pobreza nacional exige intensificar los esfuerzos de política social en el medio rural para generar condiciones de bienestar en las localidades y comunidades no urbanas, y sobre todo en aquellas donde la presencia indígena es importante<sup>1</sup>. La población rural seguirá siendo proporcionalmente menor, cierto, pero de acuerdo a las tendencias en las próximas décadas conformará un conglomerado superior a los 30 millones de personas<sup>2</sup>. Esto, por sí mismo, debería dejar claro que no se trata ni se tratará de un residuo demográfico menor que pronto llegará a su mínimo.

Segundo, existe una razón económica porque si bien es cierto que el aporte de las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras al producto interno bruto ha venido descendiendo y tiende a estabilizarse en alrededor de 3 a 3.5 %, se trata de una apreciación

---

<sup>1</sup> De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y el criterio de identificación de la población indígena de la CDI, con base en los hogares donde hay un hablante de lengua indígena, existen 34,263 localidades con 40 % y más de población indígena; de las cuales 33,748 son de menos de 2,500 habitantes donde habitan casi 5.9 millones de indígenas, y 21,731 localidades son de menos de 100 habitantes con una población indígena de 443,655 personas.

<sup>2</sup> Considerando la proyección de población en localidades menores a 15 mil habitantes en 2030.



que no da cuenta de la dimensión económica real de la población rural, del empleo que soporta, ni de los encadenamientos con muchas actividades industriales y de servicios cuya viabilidad dependen de la producción rural. La productividad del trabajo de las actividades primarias, mas no los rendimientos, ha sido baja no obstante la existencia de zonas productoras donde las buenas condiciones agroclimáticas, la alta tecnificación y la penetración del crédito han sido factores para la obtención de altos rendimientos; por ello, la nueva ruralidad debe ser entendida de manera diversificada. Pero además hay buenas razones económicas para revalorar mejor la sociedad rural porque tiene gran potencial para contribuir más y mejor al desarrollo nacional, a la seguridad alimentaria, al flujo de materias primas; y, sobre todo, porque en realidad el campo sigue siendo una frontera interna de expansión que redundaría en grandes aportes para mejorar el crecimiento potencial del país, y también para elevar la productividad general. Esto supone, claro está, estimular la prosperidad con una mejor infraestructura, la calidad de los servicios y otros factores en el medio rural en general y en las regiones y entidades federativas de mayor atraso.

Y tercero, hay una razón ambiental y de seguridad humana, ya que debe comprenderse mejor que los territorios rurales no solo son unidades productoras y proveedoras de materias primas y alimentos, sino también los socio ecosistemas que generan servicios y bienes esenciales e imprescindibles, así como reservorios de la biodiversidad, que permiten soportar la vida en general. Apenas estamos apreciando y entendiendo a cabalidad esta significación: las ciudades no pueden concebirse sin los servicios de soporte y de provisión originados en los entornos rurales, próximos o lejanos, según los casos. Las tendencias de vulnerabilidad urbana, además, requieren la protección y la conservación rural por razones de seguridad humana en las ciudades.

Estas razones sociales, económicas, culturales, ambientales y de seguridad humana deben hacernos cambiar concepciones obsoletas que hicieron a las y los ciudadanos vivir de espaldas a los territorios rurales, de ignorar que existen no solamente interfaces sino *continuos* rural-urbanos que deben ser valorizados y cuidados. Estas razones deben hacerse compatibles para hacer factible una sociedad rural que contribuya mejor a un desarrollo humano y seguro de la nación.

## II. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Comisión de Protección Social es plantear, a las y los tomadores de decisiones referentes a las políticas públicas, un conjunto de propuestas enfocadas en la articulación entre el sustento social y el desarrollo de capacidades productivas de los beneficiarios, resultado de las deliberaciones en esta comisión. Para ello, se realizaron cuatro reuniones preparatorias durante el primer semestre de 2015 en dos sedes –el edificio B de la Facultad de Economía de la UNAM y el Hotel Holiday Inn Express Nápoles– donde se contó con la asistencia de representantes de diversas instituciones gubernamentales, la academia y la sociedad civil organizada.

La discusión a lo largo de las reuniones preparatorias de la Comisión de Protección Social partió de una serie de problemas clave en el sector rural mexicano: la lenta reducción de la pobreza rural por ingresos, tanto agrícolas como no agrícolas, con resultados similares en la disminución de la inseguridad alimentaria; la baja calidad del gasto público en apoyo de pequeños productores y campesinos; y el lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana, entre otros.

Hasta el momento, la actual política social en México ha probado ser desigual y regresiva. Aunque el presupuesto destinado a la política social ha crecido de forma sistemática desde 1990, la pobreza y la desigualdad no sólo no han disminuido, sino que han crecido; al grado que entre el 60 y 70 % de la población ha vivido un largo estancamiento de al menos tres décadas. Y, aunque la gran mayoría de las personas en condición de pobreza tiene un potencial productivo, éste ha sido subestimado y menospreciado en las políticas públicas de los últimos años. Dicho potencial productivo debería ser un eje central en las estrategias para superar los rezagos socioeconómicos, especialmente en el medio rural.

## III. DIAGNÓSTICO SOCIAL DEL SECTOR RURAL

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda, hasta 2010 había en el país 188 mil 596 localidades rurales, donde habitaban poco más de 26 millones de personas que representaban 23 % de la población total (INEGI, 2011); de las cuales 13.1 millones eran mujeres y 12.9 millones, hombres. Poco más de 139 mil de estas localidades cuentan con menos de 100 habitantes, lo que hace que las políticas públicas dirigidas a este grupo de población tengan altos costos operativos y de logística.

En este sentido, y dados los procesos de cambio en el marco de una nueva ruralidad, las definiciones de “rural” –localidades con menos de 2,500 habitantes– o “semiurbano” –localidades entre 2,500 y 15,000 habitantes– son insuficientes y deben revisarse y actualizarse con base en la dinámica demográfica actual. De esta manera, se pueden incorporar los actuales fenómenos socioeconómicos como la urbanización de lo rural, la ruralización de lo urbano y la disolución de las fronteras entre lo rural y lo urbano; que se suman a la pérdida de centralidad de la agricultura en la actividad y el ingreso rural, la migración, la feminización y el envejecimiento de los propietarios de la tierra, entre otros rasgos significativos.

Tras la revaloración y redefinición de lo rural, el debate debería partir de la situación actual de la pobreza rural. Desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado y hasta la última medición de 2012, la pobreza rural –pese a algunos altibajos– se ha contenido pero

no ha logrado reducirse significativamente; pues en 1992 la pobreza patrimonial se estimaba en 66.5 % de la población y en 2012, en 63.6 %. Sin embargo, en términos absolutos, las y los mexicanos en situación de pobreza patrimonial aumentaron. En 1992 eran 23 millones de personas y en 2012, 28 millones<sup>3</sup> (CONEVAL, 2013). Ello indica que ni la política social ni la económica han logrado abatir la pobreza, sino apenas aliviarla.

Gracias a la actualización de los métodos de medición de la pobreza, ahora es posible evaluar la vulnerabilidad a la pobreza tomando en cuenta las distintas dimensiones o factores económicos y sociales del problema. Entre la población rural –de localidades de menos de 2,500 habitantes–, algunos indicadores resultan alarmantes: 80 % de ésta, equivalente a 22.2 millones de personas carecían de seguridad social en 2012; 57.9 %, –16.1 millones de personas– no contaban con servicios básicos en la vivienda; 31.5 % –8.8 millones de personas– tenían rezago educativo; 17.3 % –4.8 millones de personas– no tenían acceso a servicios de salud; y 32.1 % –8.4 millones de personas– padecían carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2015). La misma fuente indica que el 72.3 % de la población indígena del país se encuentra en condiciones de pobreza, de ellos el 30.6 % se encuentra en situación de pobreza extrema; casi una cuarta parte de esta población no tiene acceso a los servicios de salud y la carencia alimentaria está presente en el 34.4 % de la población. Sin duda, el hambre es una de las caras más angustiantes de la pobreza rural. Aun cuando los problemas sociales y de pobreza se arrastran desde hace varias décadas, la primera parte de la década de los ochenta del siglo pasado marca un punto de inflexión, a partir del cual un número creciente de familias de pequeños productores, que difícilmente competirían en un mercado abierto, quedó excluido de políticas de crédito y de fomento productivo que se concentraron en grandes productores y estados. En cambio, los pequeños productores y productoras y sus familias quedaron incluidos únicamente como beneficiarios de políticas sociales de corte asistencialista –aunque éstas no llegan a todos–, lo cual debilita la capacidad del amplio sector minifundista de producir sus propios alimentos, de fortalecer mercados regionales y de generar empleo e ingresos monetarios agrícolas.

Los excluidos no son unos cuantos, sino alrededor de 2 millones 788 mil productores con menos de 5 hectáreas, que representan el 68 % de los 4.1 millones de productores totales, y muestran una gran heterogeneidad entre ellos, lo cual implica políticas públicas diferenciadas; por ejemplo, las políticas diseñadas para campesinos de subsistencia con vocación por la conservación de la biodiversidad de cultivos como el maíz, debe diferenciarse de aquélla destinada a quienes producen o podrían producir bienes para el mercado si contaran, entre otros, con servicios de transporte y acceso a los financieros. A pesar de las condiciones precarias en que viven y prácticamente sin apoyos públicos, generan 39 % de la producción agropecuaria nacional y 63.4 % del empleo rural (Subsidios

---

<sup>3</sup> A partir del informe Medición de la Pobreza 2014, CONEVAL reporta como pobreza en la dimensión de ingresos al porcentaje de la población cuyos ingresos se encuentran por debajo de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo. Anteriormente la pobreza por ingresos se clasificaba como alimentaria, de capacidades y patrimonial. Para poder comparar la información de las últimas dos décadas, se utiliza la medición de 2012. En lo que respecta a la pobreza rural de capacidades, en 1992 representaba 40.2 % equivalente a 17.7 millones de personas y en pobreza alimentaria había 13.6 millones que representaban 30.9 % de la población rural.

al Campo en México, 2015); de ahí que en ellos se ubique un importante potencial de mejora de la producción de alimentos y en la generación de empleos.

Actualmente, la mayor riqueza en la biodiversidad terrestre mexicana se encuentra en el sur y centro-sur del país. Es la pequeña agricultura campesina la que ha conservado los recursos naturales que con sus sistemas tradicionales de cultivo los respetan y aprovechan; y en zonas con población indígena aún se practican sistemas tradicionales de multi-cultivo –como la milpa– que proveen de alimentos básicos a las familias. Pero en buena parte del país, la sobre explotación de la tierra escasa y de vocación no agrícola, los conflictos sobre la tenencia, la adopción inadecuada de insumos y tecnología, así como la migración de algunos miembros de las familias –y la consecuente menor intensidad del trabajo en las labores– han llevado a algunas zonas a la pérdida de biodiversidad y al deterioro, en casos extremos, de los recursos naturales.

Lo anterior se magnifica ante el cambio climático y a su vez dificulta la adaptación a este. En las regiones de agricultura campesina del sur del país se enfrentan riesgos de pérdida de cosechas y daños serios a los asentamientos humanos y la infraestructura debida a una mayor frecuencia e intensidad de los ciclones y tormentas. También se está presentando mayor incidencia de enfermedades contagiadas por vectores, como dengue y chikungunya, debido al aumento de temperaturas y a las inundaciones, entre otras razones. Así mismo, hay regiones de agricultura campesina en el centro-norte en las regiones áridas y semiáridas que ya están padeciendo prolongadas sequías extremas, como ocurre en Zacatecas y San Luis Potosí. Ello obviamente se traduce en pérdidas de ingreso.

La crisis ambiental y los efectos del cambio climático en las regiones de agricultura empresarial del norte y noroeste tienen otros componentes. Ahí ha habido sobreexplotación de los acuíferos y sistemas de riego con gran desperdicio de agua. También ha habido un uso desmedido de agroquímicos que han contaminado tierras y aguas, y afectado así la salud de los trabajadores. Además, en esa región geográfica los aumentos de temperatura y la escasez de agua están afectando los rendimientos, dada la prolongación de las sequías, por lo que el crecimiento sostenido y sustentable de la producción agrícola corre más riesgo ahí.

Ante la crisis crónica del medio rural y los problemas emergentes, la falta de opciones de empleo e ingreso y la imposibilidad de alcanzar una calidad de vida aceptable para la gente del campo, entre 2000 y 2010 la intensidad migratoria aumentó en 36 % en los municipios rurales (Bada y Fox, 2014), es decir, la migración rural ha sido una de las respuestas campesinas para amortiguar su crisis. En este sentido, es notable que migra especialmente población en edad productiva, vaciamiento rural que se expresa en que el 62.5 % de los municipios rurales se hallan despoblados (Mojarro y Benítez, 2010); es decir, que hay menos gente que hace cinco años por causas migratorias, no por disminución radical de la tasa de natalidad.

La migración masiva y prolongada, especialmente de varones, se asocia a un proceso de mayor participación de las mujeres en las actividades del campo. Hay más mujeres que hombres en poblados de 2,500 habitantes o menos, con una situación más polarizada en municipios de alta intensidad migratoria y en entidades más rurales, como Guerrero, Guanajuato y Oaxaca, donde por cada 100 mujeres hay 85 hombres (INEGI, 2013). Pero la feminización de lo rural no solo es demográfica sino que alude a un proceso

multidimensional que implica más y mayores responsabilidades y tareas para las mujeres rurales en el espacio privado familiar y en la agricultura familiar; más participación en el mercado de trabajo, sobre todo en las franjas del mercado laboral más precarizadas; mayor número de jefas de familia; pero también alude a una mayor participación de mujeres como titulares de la tenencia de la tierra y en algunos espacios de toma de decisiones.

De ningún modo se puede identificar la mayor participación de la mujer en lo rural con equidad de género ni con “empoderamiento” de las mujeres, sino con un mayor desgaste de la fuerza de trabajo, mucho estrés y bajos ingresos, aunque también se están abriendo espacios para reposicionarlas en la vida rural, familiar y de poder popular. A pesar de esto, las políticas de fomento a la producción no se han adaptado a la alta participación femenina. Paralelamente, la participación de mujeres en la migración prácticamente se iguala a la masculina, lo cual además de plantear otros retos para la política social y laboral, indica que la feminización de lo rural no puede comprenderse solo como un dato demográfico, sino como un proceso cualitativo que tiene muchas dimensiones y direcciones.

Otros dos fenómenos que ha traído la migración masiva son, por un lado, el envejecimiento de los productores<sup>4</sup> y propietarios de la tierra<sup>5</sup> y, por otro, el desaliento de la juventud rural con respecto a la vida campesina y las actividades rurales. Ambos fenómenos traen nuevos problemas sociales: una especie de eslabón perdido generacional dado el debilitamiento del relevo generacional; el abandono y vulnerabilidad de las y los adultos mayores que se quedan en el lugar de origen, grupos que antes recibían el cuidado de las nuevas generaciones y ahora están atendidos a un programa social, como Pensión para Adultos Mayores; pero que no puede resolver sus necesidades de manutención, salud y cuidado y que muchas veces se queda a cargo de infantes que tampoco reciben los recursos y cuidados de sus padres. La insuficiente reposición generacional también ocasiona pérdida de saberes agrícolas, botánicos, ambientales, médicos y culinarios; esto se da porque entre menos gente hay en el campo, menos cuidado se tiene con los métodos de cultivo y cuidado del entorno.

La migración no ha sido la única respuesta a la falta de empleo e ingresos en el medio rural. También se ha incrementado la siembra de estupefacientes y la delincuencia organizada, en ocasiones coludida con gobernantes, políticos, servidores públicos y fuerzas del orden y seguridad. Estos fenómenos se atienden desde sus efectos –la guerra contra el narco y la reparación de las víctimas–, aunque estos factores que contribuyen a propiciar la violencia y la delincuencia se mantienen iguales. Cuando las políticas económicas y sociales cierran las opciones dignas de empleo y de ingreso, pueden considerarse como productoras de la violencia y de la delincuencia social.

Dos grupos de población rural especialmente vulnerables son los indígenas y los jornaleros agrícolas. La presencia indígena en el medio rural es importante: de una población total de 11.1 millones, el 75 % se encuentra asentado en localidades rurales; y, a pesar de ser atendidos por diversos programas sociales<sup>6</sup>, en 2012, siete de cada diez personas indígenas

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria 2012, el 35.7 % de los productores tenían entre 46 y 60 años y 29.2 % entre 61 y 75 años.

<sup>5</sup> La edad promedio de los propietarios privados y ejidales es de 56 años.

<sup>6</sup> A través de 12 programas sociales, durante 2014 la SEDESOL destinó apoyos por 27,586 millones de pesos a la población indígena.

se encontraban en pobreza mientras que alrededor de cinco de cada diez, del total de la población no indígena, se encontraba en esta condición.... Las políticas dirigidas a la población indígena, además de considerar dicha acumulación de desventajas, deben incorporar en sus acciones un amplio conjunto de elementos culturales específicos y acordes con las necesidades de esta población. (CONEVAL, 2014, p. 30)

Por su parte, alrededor del 78 % de los más de 2 millones de jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares se encontraban en pobreza multidimensional y 99 % de ellos eran vulnerables por insuficiencia de ingresos o por carencias sociales (SEDESOL, 2009). La reciente movilización de los jornaleros de San Quintín mostró a la opinión pública la violación de los derechos laborales y la falta de políticas laborales para este sector de la población.

Por último, la atención a la salud y educación, si bien han aumentado su cobertura geográfica y demográfica, enfrentan grandes retos: no toda la población rural está afiliada al Seguro Popular, pero aun en caso de estarlo padece falta de atención y de servicios de salud. La mortalidad materna en el medio rural muestra dramáticamente el problema: 27.8 % de las fallecidas no contaban con ningún sistema de seguridad social o protección a la salud, 39.2 % estaban afiliadas al Seguro Popular y 17 % al IMSS (CONEVAL, 2014). En materia de educación, las principales razones para el bajo logro académico y los grandes diferenciales educativos de la población indígena y diversa, se deben a que: el sistema educativo nacional ha sido pensado y creado desde la ideología del mestizaje, que establece como referente cultural del sistema una sociedad y una cultura homogéneas; el sistema educativo tiende a reproducir las condiciones de desigualdad de la sociedad. Los centros urbanos de mayor tamaño tienen mejores condiciones de acceso, infraestructura y personal docente. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

En cuanto a servicios, el acceso al agua potable es de 92 % a nivel nacional, en zonas urbanas es de 95.5 % y de 80.3 % para las zonas rurales; las coberturas en servicios de alcantarillado son de 90.5 % a nivel nacional, 96.5 % en zonas urbanas y 70.1 % para las localidades rurales (Diario Oficial de la Federación, 2014b). Estas carencias, en conjunto, afectan especialmente a las mujeres, pues en un medio donde la división sexual del trabajo les asigna las tareas domésticas y de cuidado, sus jornadas se dificultan o se intensifican y alargan.

Ante la insignificante reducción de la pobreza rural, el lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana, la regresividad del gasto público para pequeños productores y campesinos pobres, así como la falta de coordinación entre la política social y la de fomento productivo, el sistema de protección social tiene importantes retos para lograr el bienestar de la población rural.

#### **IV. SEGURIDAD ALIMENTARIA, PEQUEÑOS PRODUCTORES Y POBREZA RURAL EN MÉXICO**

Según el concepto de seguridad alimentaria globalmente aceptado, aprobado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 por los países miembros de la FAO, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida activa y sana.

Es decir, el fin último de la seguridad alimentaria es que todas las personas, sin distinción, cuenten siempre con una alimentación adecuada para una vida sana. Los medios para lograrlo son la disponibilidad estable de alimentos y, por supuesto, el ingreso o la producción para comprar y consumir, es decir, tener acceso a los alimentos, así como las condiciones ambientales y sanitarias para que el organismo pueda aprovechar lo que consume.

En México la disponibilidad de alimentos es más que suficiente para dar de comer a todos sus habitantes. A partir de la información de las Hojas de Balance de Alimentos, el país disponía en 2013 de 3072 kilocalorías (kcal) por persona, muy por encima de las 2360 kcal promedio sugeridas como referencia nacional en general (FAOSTAT, 2015). Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su medición de la pobreza estima que 27.4 millones de personas padecen carencia de acceso a la alimentación, y de ellas 11 millones sufren carencia severa y pueden llegar a sufrir hambre (CONEVAL, 2012b). Siendo México un país urbanizado, la mayor parte de las personas con carencia alimentaria viven en las ciudades; pero su prevalencia es mayor en el medio rural. A pesar de esta carencia, coexiste en nuestro país la doble carga de la malnutrición: desnutrición por un lado, y sobrepeso y obesidad por el otro. También hay que examinar la inocuidad de los alimentos y la dotación de servicios –agua potable y saneamiento–, así como la mercadotecnia y la educación, que pueden sumarse para tener una visión de conjunto de la situación alimentaria. Así, tenemos que abordar los asuntos sobre quién y cómo se producen los alimentos, la disponibilidad de estos para toda la población y la coexistencia de la desnutrición con el sobrepeso y la obesidad.

En relación a la disponibilidad, aún con toda su enorme biodiversidad y riqueza ancestral en la producción de alimentos, México no es un país agrícola; su frontera agrícola es limitada. El país importa una proporción considerable del consumo aparente de los alimentos básicos, es decir, de aquellos considerados estratégicos en la ley de Desarrollo Rural Sustentable: 70 % del trigo, 85 % del arroz, 80 % del maíz amarillo, 10 % del frijol, 75 % de cultivos oleaginosos, 23 % de las carnes y 26 % de la leche. Además, las importaciones de alimentos que más han crecido en los últimos años, y de manera exponencial, son las de comida chatarra (Yúnez-Naude, 2014). Las fluctuaciones de los precios internacionales de los últimos ocho años han tenido repercusiones en la producción agropecuaria nacional, a veces con oportunidades perdidas, pero en general con costos que se incrementan. Alrededor de medio millón de unidades, las empresariales, generan el 75 % del valor de las ventas. Además, la seguridad alimentaria es un asunto económico-social y político, ya que la dependencia alimentaria –elevada proporción de importaciones frente a la producción

nacional de cultivos básicos como el maíz y el arroz– puede provocar presiones de los países que nos venden alimentos.

La segunda cuestión se refiere a la concentración de recursos, producción, ventas y gasto público y por tanto, a la distribución desigual de los medios para tener acceso a los alimentos. Debemos reflexionar cuál es el resultado de mantener un salario mínimo que no es suficiente para cubrir el costo de una canasta alimentaria, como sucede a 23.5 millones de personas; o a los millones de productores y jornaleros agrícolas que no tienen medios suficientes para producir alimentos o comprarlos y que, además, carecen de las condiciones de vivienda y habitabilidad mínimas y seguras.

Los mexicanos, siguiendo la lógica de la globalidad, hemos modificado nuestro patrón de consumo, la producción ha cambiado y la mercadotecnia favorece los cambios. Y con ello hemos ido asimilando costumbres y prácticas que incorporan problemas de salud vinculados con el sobrepeso y la obesidad. Sin haber erradicado del todo la desnutrición crónica infantil que afecta a 1.5 millones de menores de cinco años –con una prevalencia de más del doble, es decir, 33 % entre la población indígena– el sobrepeso afecta a más del 60 % de hombres y mujeres adultos (INSP, 2012).

## **V. NUEVA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL**

En consecuencia, las políticas públicas en materia de desarrollo rural deben considerar tanto aspectos sociales como económicos, ambientales, culturales, de cambio climático y de cuidado de los recursos naturales. Con base en la experiencia del pasado reciente se propone que es urgente y necesario reformar las reformas al campo; manteniendo las políticas sociales en materia nutricional, de salud y educativa, pero vinculándola con apoyos que promuevan la producción rural y el uso sustentable de los recursos naturales.

En específico, una nueva estrategia para el desarrollo rural deberá:

- Privilegiar la provisión de bienes y servicios públicos frente a los servicios privados en el sector rural.
- Promover la investigación y desarrollo adecuados al medio rural mexicano y la creación y mantenimiento de infraestructura de almacenamiento, transporte y comunicaciones en el medio rural; privilegiando a los pequeños productores frente a las transferencias de ingreso a los grandes productores y comercializadores de alimentos.
- Ampliar los programas de sanidad e inocuidad de los alimentos para el beneficio de la población del país, y no sólo para acceder a los mercados mexicanos de exportación.
- Vincular la política social con la productiva y la ambiental, mediante el diseño de políticas con un enfoque territorial que promuevan vinculaciones positivas entre lo rural y urbano.



- Canalizar los recursos públicos a regiones y productores que más los requieren y con mayor potencial productivo, promoviendo el uso sustentable de los recursos naturales.
- Por la gran diversidad de situaciones y otras razones, promover la demanda de proyectos y apoyos de abajo hacia arriba y de manera organizada, incluyendo la conservación de los recursos naturales y la comercialización justa y sustentable de alimentos.
- Establecer políticas públicas pertinentes que tomen en cuenta la heterogeneidad, es decir, las diferencias regionales agroecológicas, productivas, culturales, ambientales, étnicas y en materia de recursos naturales; así como la que existe entre los pequeños productores rurales.
- Promover el desarrollo y/o formación de organizaciones de pequeños productores rurales para que aprovechen economías de escala.
- Buscar que el CONEVAL promueva evaluaciones rigurosas de impacto y monitoreo continuo en los planos socioeconómico y ambiental, para lo cual se requerirá de que las dependencias en los tres niveles de gobierno proporcionen la información correspondiente; y asegurar que los resultados de estas evaluaciones sean componente básico en la rendición de cuentas y en la planeación presupuestaria.
- En la actualidad hay un avance, a partir del propósito de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, por vincular la política social con la productiva de pequeños productores rurales, que queda de manifiesto con el lanzamiento del Programa Piloto Territorios Productivos. No obstante, reformar las reformas al campo requiere, entre otros, un cambio institucional, un enfoque no sectorializado y la coordinación de las acciones de la administración pública.

## VI. REFERENCIAS

*Bada, X. y Fox, J. (2014).* Patrones migratorios en contextos de ruralidad y marginación en el campo mexicano, 2000-2010: Cambios y continuidades. *Revista ALASRU*, 10.

*CONEVAL (2012).* Anexo Estadístico de Pobreza en México.

*CONEVAL (2013).* Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas [en línea] Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2012.aspx> [Consultado en junio de 2015].

*CONEVAL (2014).* Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014. [en línea] México: CONEVAL, p. 30. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf) [Consultado en junio de 2015].

*CONEVAL (2015).* Medición de la pobreza [en línea] Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx) [Consultado en julio de 2015].

*Diario Oficial de la Federación (2014).* Programa Especial de Educación Intercultural 2014 - 2018. [en línea] Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014) [Consultado en junio de 2015].

*Diario Oficial de la Federación (2014b).* Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018. [en línea] Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343246&fecha=02/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343246&fecha=02/05/2014) [Consultado en junio de 2015].

*FAO (1996).* Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. [en línea] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> [Consultado en junio de 2015].

*FAOSTAT (2015).* Balances Alimentarios [en línea] Disponible en: <http://faostat3.fao.org/download/FB/FBS/S> [Consultado en junio de 2015].

*INEGI (2011).* Censo de Población y Vivienda 2010.

*INEGI (2013).* Mujeres y hombres en México 2013 [en línea] INEGI. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101234.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101234.pdf) [Consultado en junio de 2015].

*INSP (2012)*. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. [en línea] México: INSP. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf> [Consultado en junio de 2015].

*Mojarro, O. and Benítez, G. (2010)*. El despoblamiento de los municipios rurales de México, 2000-2005. CONAPO. [en línea] Disponible en: <http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2010/12.pdf> [Consultado en junio de 2015].

*SEDESOL, (2009)*. Encuesta Nacional de Jornaleros 2009. [en línea] México. Disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/> [Consultado en junio de 2015].

Subsidios al Campo en México, (2015). Agricultura Pequeña. [en línea] Disponible en: <http://subsidiosalcampo.org.mx/analiza/agricultura-pequena/> [Consultado en junio de 2015].

*Yúnez-Naude, A. (2014)*. Old foods and new consumers in Mexico under economic reforms. African Journal of Agricultural and Resource Economics, 9, número 1. Disponible en: [http://www.afjare.org/resources/issues/vol\\_9\\_no1/3.%20Yunez%20Naude.pdf](http://www.afjare.org/resources/issues/vol_9_no1/3.%20Yunez%20Naude.pdf) [Consultado en julio de 2015]

## VII. ANEXO A: PARITICIPANTES DE LA COMISIPON DE PROTECCIÓN SOCIAL

- **Rosa Elena Montes de Oca.** Coordinadora de la Comisión; miembro del Centro de Estudios sobre Biodiversidad y Medio Ambiente; experta en desarrollo rural y desarrollo agrícola del PUED-UNAM.
- **Gustavo Gordillo de Anda.** Secretario técnico del Grupo Diálogo Rural México.
- **Gloria Carmona.** Consultora independiente y participante de dos colectivos de mujeres.
- **Gisela Espinosa Damián.** Académica del Posgrado de Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco.
- **Margarita Flores de la Vega.** Investigadora del PUED-UNAM y miembro del Comité Técnico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
- **Mario Luis Fuentes Alcalá.** Investigador PUED-UNAM y miembro del Comité Técnico de la Cruzada.
- **Miguel Luna Hernández.** Presidente de la Coalición de Organizaciones Urbanas y Campesinas (Coduc).
- **Rocío Miranda Pérez.** Presidenta de la organización Unidad de la Fuerza Indígena y Campesina y representante de Promotora de Gestión y Enlace para el Desarrollo Rural, A.C. (Progeder).
- **Sergio Ortiz Rosales.** Director de Seguimiento de la Acción Pública de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
- **Enrique Provencio Durazo.** Investigador del PUED-UNAM y miembro del Comité Técnico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
- **Gabriela Rangel Faz.** Integrante de la Comisión de Asesores de SEDESOL.
- **José Valencia.** Miembro de Grupo Diálogo Rural México.
- **Antonio Yúnez.** Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y de Desarrollo y Alimentación Sustentable, A.C.
- **Carlos Brown Solà.** Secretario técnico de la Comisión. Consultor independiente, economista por El Colegio de México.