

Informe de la consulta nacional en México sobre prioridades de política pública para la reducción de la pobreza rural

Coordinador: Rolando Cordera

Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene las consideraciones tanto de tomadores de decisiones como de formadores de opinión pública en relación con avances y retrocesos en los niveles de vida observados en el medio rural. Personas que con sus conocimientos y experiencia enriquecieron esta consulta. Entre los tomadores de decisiones, se incluye a responsables de políticas relacionadas con la reducción de la pobreza rural en los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno.

Los municipios se eligieron de acuerdo con los resultados reportados por Antonio Yunez Naude, Jesús Arellano Gonzales y Jimena Méndez Navarro en la investigación *México: consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2005*, impulsada por RIMISP, estudio que derivó en la elaboración de una tipología municipal de acuerdo con ocho tipos de dinámica determinada por la evolución de los indicadores de bienestar (considerando niveles de consumo per cápita, incidencia de la pobreza y coeficientes de Gini).

Con base en esta selección, los municipios que sirvieron de insumo para la elaboración de la Consulta nacional sobre prioridades de política pública para la reducción de la pobreza rural (que forma parte de un proyecto de estudio más amplio para América Latina y el Caribe promovida por el mismo Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) presentan tres características: crecimiento económico, reducción de la pobreza y, al mismo tiempo, mantenimiento de los indicadores de la desigualdad.

Asimismo, se consideraron siete estados: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz, donde se concentra el mayor número de la población rural.

Para la consulta se elaboró un cuestionario que pueda contribuir a delinear propuestas que mejoren la aplicación de las políticas públicas para la reducción de la pobreza a partir de las preocupaciones, carencias observadas y necesidades.

Los resultados obtenidos nos permiten señalar que lo que más preocupa sobre la pobreza rural es la relación que guarda con otros problemas, como la seguridad, la violencia y el narcotráfico; la estabilidad política y la calidad de la democracia; los derechos humanos; la competitividad económica, entre otros.

Dentro de los requerimientos principales para mejorar la relevancia, calidad y efectividad de los esfuerzos que se realizan para reducir la pobreza rural se encuentran la reducción del clientelismo, la politización o el aprovechamiento institucional de los programas de apoyo. Así como una mejor coordinación entre los gobiernos de los estados y de los municipios ya que al existir una mayor cooperación, se pueden identificar territorios de desarrollo común, con políticas incluyentes y no discriminativas a partir de criterios políticos o partidistas. De igual forma una mejor coordinación intersectorial generaría las bases para un desarrollo sostenido que cumpla con los objetivos planteados al desarrollar e implementar las políticas públicas. Ligado estrechamente con lo anterior se encuentra la profesionalización de los servidores públicos, quienes así tendrían los elementos suficientes para no ser tentados por la corrupción y el clientelismo.

Y por último resulta fundamental el mejorar el análisis, las causas, los efectos, e incluso la tendencia de la pobreza, ya que esto permite conocer de forma más cercana y actual las condiciones reales existentes y con base en un conocimiento amplio es que se pueden tomar mucho mejores decisiones.

La pobreza rural ha disminuido en los últimos 10, según datos del Consejo Nacional de Evaluación la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sin embargo los expertos coinciden en señalar que esta se ha incrementado.

Si bien actualmente los niveles de pobreza en las zonas rurales son más bajos que hace 10 años (cifras que deben ser tomadas con mucha cautela, dado que en los 2 últimos años la tendencia a la disminución se ha revertido), aún hay tareas por realizar en este sector, por ejemplo, continuar impulsando la generación de infraestructura básica que permita mayor niveles de empleo e ingreso entre la población. Asimismo, incrementar el acceso a servicios de educación, salud, nutrición y promover la generación de patrimonio entre la población en condiciones de pobreza.

La pobreza rural en México se caracteriza por la existencia de pocos empleos, y los que existen son mayormente de baja calidad y mal remunerados; gran dispersión de la población; menores índices de desarrollo humano y mayor marginación; insuficiente infraestructura carretera y de comunicaciones que acerque a las comunidades al desarrollo y los mercados; acceso restringido a infraestructura social básica de calidad; persistencia de modelos de producción tradicionales y de subsistencia; condiciones geográficas adversas; menores índices de cobertura y acceso a servicios de salud y educación que deriva en una carencia de activos entre la población; localidades predominantemente indígenas; y altos índices de migración.

El papel del Estado en el abatimiento de la pobreza rural debe estar orientado a la generación de las condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades entre las personas y entre las regiones, a través de políticas públicas incluyentes y participativas más que

asistencialistas. De manera particular, al Estado le corresponde definir los criterios y políticas que promuevan un mayor crecimiento económico, mejoren el ingreso de las personas y la distribución de la riqueza. Asimismo, entre otras, le corresponde satisfacer las necesidades básicas de la población y generar un entorno macroeconómico estable que permita aumentar el ingreso de los pobres.

En dicha tarea, la iniciativa privada juega un papel relevante para la creación de empleos y el crecimiento económico. En un trabajo de colaboración, la empresa privada también puede ser un elemento de apoyo en los procesos de planeación, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas y políticas públicas. Dicha colaboración redundaría en que al existir coordinación entre el gobierno y el sector privado, se potencia el efecto de la política social, se genera un impacto superior a la suma de acciones aisladas, y se aprovechan sinergias y complementariedades en las tareas de combate a la pobreza rural.

En condiciones de presupuesto limitado y ante la necesidad de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, utilizar criterios para la focalización de las políticas tiene muchas ventajas respecto a recurrir a políticas de atención universales. Pero no hay que pasar por alto que la focalización de las políticas públicas y las trampas de ingreso generan un entorno de división y exclusión, desigualdad y discriminación. La focalización permite que los participantes conciban a las políticas públicas como instrumentos no públicos y poco transparentes. Mayormente eligen la opción de la Universalización como método de equidad.

Las principales recomendaciones derivadas de la opinión y experiencia de los líderes de opinión, tomadores de decisiones y las autoridades de los gobiernos de los tres niveles son:

- Diseñar e implementar políticas públicas efectivas y de calidad, que no tengan carácter asistencialista y si generen las oportunidades que la población requiere para hacer frente a los problemas asociados.
- Se requieren acciones para promover la ampliación de la infraestructura social básica, infraestructura de comunicaciones e interconectividad e infraestructura que promueva la productividad de las regiones.
- Las políticas públicas para combatir la pobreza rural deben estar basadas en esfuerzos para promover el crecimiento económico, la generación de riqueza, la distribución del ingreso y el desarrollo territorial de las zonas rurales.

- Las políticas públicas más apropiadas para el combate a la pobreza rural deben estar sustentadas en una visión de largo plazo que considere, entre otros, la solución de los problemas estructurales que enfrentan dichas áreas.
- Para su combate, entre otros aspectos, es necesaria la coordinación intersectorial e intergubernamental; el desarrollo de acciones convergentes entre los distintos actores involucrados en dicha tarea; y la participación y corresponsabilidad de las comunidades y sus habitantes en su desarrollo.
- Desarrollar las capacidades básicas de las personas, principalmente de los niños y jóvenes, mediante acciones en educación, salud y nutrición para que en el largo plazo dichos activos les permitan acceder a mejores oportunidades de empleo e ingreso.
- Fortalecer la construcción de una red de protección social que proteja a la población ante riesgos catastróficos.
- Las políticas deben generar puentes que vinculen a las personas con su entorno económico de tal manera que se amplíen sus opciones y oportunidades de empleo e ingreso, ya sea mediante la formación de capacidades, el acceso al crédito y a opciones productivas, o a través de acciones que les permitan destinar más tiempo a sus actividades laborales.

En resumen se busca reducir el asistencialismo, generar políticas de largo plazo, universales, con planificación ascendente, con un enfoque territorial definido y de amplia cooperación, que deje fuera el clientelismo y la corrupción.

Informe de la consulta nacional en México sobre prioridades de política pública para la reducción de la pobreza rural

OBJETIVO

Conocer las prioridades de las políticas públicas para la reducción de la pobreza rural desde el punto de vista tanto de los principales tomadores de decisiones y formadores de opinión sobre la materia al nivel nacional, como de los responsables del área en gobiernos estatales y municipales seleccionados.

METODOLOGÍA

El presente documento contiene las consideraciones tanto de tomadores de decisiones como de formadores de opinión pública en relación con avances y retrocesos en los niveles de vida observados en el medio rural.

Los municipios se eligieron de acuerdo con los resultados reportados por Antonio Yunez Naude, Jesús Arellano Gonzales y Jimena Méndez Navarro en la investigación **México: consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2005**, impulsada por RIMISP, estudio que derivó en la elaboración de una tipología municipal de acuerdo con ocho tipos de dinámica determinada por la evolución de los indicadores de bienestar (considerando niveles de consumo *per cápita*, incidencia de la pobreza y coeficientes de Gini).

Con base en esta selección, los municipios que sirvieron de insumo para la elaboración de la **Consulta nacional sobre prioridades de política pública para la reducción de la pobreza rural** (que forma parte de un proyecto de estudio más amplio para América Latina y el Caribe promovida por el mismo Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) presentan tres características: crecimiento económico, reducción de la pobreza y, al mismo tiempo, mantenimiento de los indicadores de la desigualdad.

Para la consulta se elaboró un cuestionario común que pueda contribuir a delinear propuestas que mejoren la aplicación de las políticas públicas para la reducción de la pobreza a partir de las preocupaciones, carencias observadas y necesidades. Para esto se partió de un diagnóstico general que de cuenta de las preocupaciones en relación con la pobreza rural (como es el caso de su relación con otros fenómenos como lo son el narcotráfico, la migración, la inestabilidad política, o el aumento de la violencia).

También interesa saber qué mecanismos se consideran necesarios para impulsar los esfuerzos para reducir los niveles de pobreza (entre los que están contemplados la asistencia, la coordinación, la organización, el presupuesto o la asistencia técnica por mencionar algunos), así como saber, de acuerdo con la experiencia propia, qué programa o política debería ser impulsada.

Nos pareció importante, asimismo, saber qué elementos se consideran (o deben serlo) para caracterizar la pobreza rural; cómo se ha comportado ésta en los últimos diez años; cuáles han sido las políticas públicas más exitosas y por qué; así como cuales son (o deben ser) los roles a jugar por el Estado y la empresa privada.

Se distribuyeron un total de 44 cuestionarios, 22 de los cuales fueron enviados a los tomadores de decisiones y los formadores de opinión más importantes a nivel nacional (integrantes del gobierno federal, del sector privado, la sociedad civil y del mundo intelectual); 7 a los estados seleccionados (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz) donde se concentra el mayor número de la población rural. Los 15 restantes, a municipios que cubrían con las características especificadas con anterioridad.

INTRODUCCIÓN

La pobreza extrema es principalmente, no de manera exclusiva, un fenómeno rural; la pobreza rural difiere de la urbana en varios aspectos que tienen que ver tanto con las fuentes de ingreso, los sistemas de producción, los riesgos económicos, las estrategias para enfrentarlos, como con la presencia mayoritaria de grupos indígenas.

La agudización de la pobreza rural justifica, de manera natural, la pertinencia e importancia de las políticas públicas; la heterogeneidad y multicausalidad del fenómeno de la pobreza rural obliga a pensar en instrumentos diversificados (y consensuados) que sean capaces no solamente de enfrentar las terribles carencias imperantes sino también de aprovechar las oportunidades para promover el desarrollo de las comunidades rurales; revisar diferentes ámbitos de acción de las políticas públicas (como lo son las de fomento productivo, los fondos de inversión social, las transferencias directas, los programas focalizados, los de protección del medioambiente, o el reforzamiento de la participación comunitaria, entre otros), es importante saber que opinan los tomadores de decisiones y los formadores de opinión en relación a las políticas públicas y los variados rostros de la pobreza rural.

Al considerar al desarrollo rural como una combinatoria virtuosa entre políticas públicas, involucramiento de los actores sociales, y apoyo al desarrollo de investigaciones y análisis, es posible plantear el impulso y la reorientación de los procesos de transformación productiva y/o de

los cambios institucionales pertinentes con la finalidad de impulsar y vincular las regiones a los mercados con la finalidad de disminuir la pobreza rural.

Lo que ahora se comprende en México como rural, difiere en muy buena medida del lugar que antes ocupaba en la economía nacional y, por consiguiente, en los planes y proyectos gubernamentales (afirmación que no niega la existencia -¿sobrevivencia?- de políticas públicas) ahora, buena parte de la atención al campo pareciera ser concebida solo como si se tratara de un factor residual de la economía global (altamente tecnificada y competitiva) y su articulación con la economía es mediante los permanentes flujos migratorios. Debido a lo anterior, es que resulta necesario (re)afirmar que el desarrollo del medio rural es un componente fundamental para la economía de las naciones, y, por sí mismo, representa un factor central en la lucha contra la pobreza.

La labor que el campesino tradicional realiza actualmente se encuentra desvalorada, y si bien quizá una de las explicaciones es que la sociedad mexicana no ubica en su justa dimensión la importancia de la producción de alimentos, lo que si resulta determinante es la orientación del modelo económico actual, donde se han privilegiado las importaciones al impulso de la producción de alimentos básicos, bajo el falso argumento de que son más baratos, lo que ha ocasionado el abandono del campo, con sus múltiples derivaciones.

Sin duda, entre los saldos del modelo seguido resalta no solo la creciente dependencia alimentaria, aspecto que por si mismo debería llevar a modificar las políticas, sino el aumento en los índices de desempleo, la migración, la violencia, la penetración del narcotráfico, el aumento en el costo de los servicios y, por ende, el rompimiento de la, de por si, frágil cohesión social.

No obstante esta verdad de Perogrullo, en México los recursos financieros para el campo han disminuido, se mantiene la necesidad de invertir más (y mejor) en infraestructura física y en desarrollo del capital humano, en reducir las brechas de marginación observables en y entre las regiones, temas a los que se han agregado de unos años a la fecha la inestabilidad social y la violencia generada por el narcotráfico, así como la progresiva degradación de los recursos naturales y la vulnerabilidad de las comunidades ante los cambios climáticos.

Las escasas expectativas de desarrollo para los habitantes del campo han propiciado el aumento de los niveles de expulsión de la población, con la consecuente migración tanto a zonas urbanas marginadas (fuera de su ámbito) como al extranjero. Fenómeno que nos ubica ante un escenario social caracterizado por una grave desintegración familiar, acentuada en el sector rural, que no solamente trastoca esquemas tradicionales en la vida social de las comunidades, sino que también propicia el abandono de prácticas culturales que privilegiaban el autoconsumo garantizando ciertos niveles alimentarios de las familias.

Durante el último siglo, la población en México se ha caracterizado por el predominio de niños y jóvenes. Entre 1950 y 2000 la población menor de 15 años representó poco más del 40 por ciento del total. Esta situación se ha revertido dada la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, impulsada por las políticas de control aplicadas a partir de la década de los 70. Esta tendencia, junto con el reducido incremento de la población en edad de retiro (mayores a 65 años) ha traído como consecuencia que la tasa de dependencia económica haya disminuido considerablemente desde hace dos décadas.

En 1950 la tasa de dependencia era de aproximadamente 1.1; es decir, había 1.1 personas inactivas por cada persona activa, para 1970 la relación cambió a 1, mientras que para 2000 la relación fue de sólo 0.7 y, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), seguirá reduciéndose hasta 0.6 hacia el año 2020, cuando se registrará la menor tasa de dependencia de la historia moderna del país. En otras palabras, la proporción de población en edad de trabajar continuará creciendo más rápidamente que la población dependiente en edad escolar o en edad de retiro.

A este fenómeno se le denomina “bono demográfico”, debido a que es una situación en la que se cuenta con una mayor proporción de población en edad de ahorrar, invertir, trabajar y producir, mientras que cada vez un menor número de personas requieren de inversiones en educación y salud. Lo anterior puede volverse una verdadera oportunidad de detonar el crecimiento económico del país, abatir la pobreza y la desigualdad al implementar políticas públicas para aprovechar dicho bono.

Debido a la heterogeneidad del medio rural es necesario no solamente disminuir las disparidades regionales sino aplicar políticas diferenciadas. Se requiere adoptar una estrategia general, más allá de los tiempos sexenales, lo que supone coherencia y compatibilidad entre resultados (previsibles y/o concretos) del modelo aplicado (considerado como la suma de políticas y programas) y el objetivo buscado. En este sentido, conviene pensar en articular una legislación que brinde los soportes esenciales y permita que la política rural contenga ciertos mínimos referentes a infraestructura social (garantizando mínimos de bienestar a las poblaciones) así como infraestructura económica y productiva.

Ingeniería legislativa que requiere partir de discutir (amplia y pluralmente) y acordar qué crecimiento y qué distribución, como nación, requerimos, acuerdo que supone necesariamente un compromiso distributivo (asumido explícitamente por todos los actores políticos) cuya traducción se concrete en una política fiscal integral.

RESULTADOS

De acuerdo con las entrevistas realizadas destacan dos temas que, aun cuando parecieran no tener relación están íntimamente unidos: uno tiene que ver con la preocupación manifestada sobre la estrecha vinculación existente entre la pobreza rural y la estabilidad política; pobreza que contribuye a la presencia y desarrollo de inseguridad, violencia, narcotráfico, violaciones a los derechos humanos; fenómenos, todos, que no solo erosionan el tejido social sino que atentan de manera directa (y permanente) contra nuestro bisoño régimen democrático. El otro es el relativo a la presencia del Estado como el ente encargado de las estrategias de desarrollo rural, coordinador y canalizador de los recursos necesarios para lograr el desarrollo requerido. Dicho en otras palabras, el extravío de un proyecto nacional y la adopción acrítica de recetas globalizadoras ha “permitido la retirada” del Estado como el ente articulador e impulsor del desarrollo con derivaciones como el agravamiento de los desequilibrios estructurales, los que no solamente han tenido traducción en el campo económico sino político y social.

En términos generales, hay coincidencia en la necesidad de la corresponsabilidad y la visión de largo plazo en los programas aplicados, que éstos sean diferenciados (de acuerdo con las localidades y las regiones), y que se establezcan claras reglas de contraloría social de los mismos; que sea reconocida la diversidad existente en los modelos de producción, así como la dispersión y el aislamiento de varias comunidades, asunto que no es posible desvincular del apoyo necesario a la infraestructura física; otro tema importante tiene que ver con el financiamiento para impulsar decididamente además de la formación del capital humano, acciones que incluyan investigación y tecnología para incrementar la productividad y la reorientación de cultivos para mejorar paulatinamente los recursos naturales, incluyendo de manera importante los hídricos.

Es recomendable inducir equilibrios entre transferencias y fomento productivo, así como mejorar el gasto público que al tiempo que se destinen recursos a mantener programas focalizados no sean sustituto de la política social; tema en el que por cierto destacan diferencias importantes, ya que algunos entrevistados consideran que los programas focalizados, además de ser de carácter asistencial, propician la división entre las comunidades y el clientelismo y, para otros, debido a los criterios que se utilizan para seleccionar beneficiarios (regiones y familias) además de identificar el perfil de los beneficiados se saben las razones por las que se les apoya información, sostienen, que sirve de insumo para el apoyo y la evaluación de las políticas públicas.

Además, de que el esquema aplicado en los apoyos a proyectos productivos adolece de reglas claras en relación con la transparencia en el uso de los recursos, ya que quienes los reciben no tiene la obligación de comprobar ni retribuir el destino de los mismos.

En este sentido, parece necesario reflexionar en torno a nuevos esquemas de desarrollo rural que explícitamente integren a los habitantes de las comunidades a los procesos productivos. La atención de las necesidades más apremiantes de los sectores con mayor grado de marginación, no implica dejar de lado el impulso de una cultura autogestionaria que permita a las comunidades marginadas resolver su atraso y falta de ingreso de forma permanente, en este sentido la inversión en proyectos productivos con esquemas de recuperación es una opción que requiere ser impulsada.

Bajo esta óptica, de acuerdo con las respuestas obtenidas, se estarían atendiendo dos aspectos hasta ahora muy discutidos y discutibles: la transparencia y la adecuada aplicación de los recursos y apoyos destinados al desarrollo social, así como la participación responsable de los sectores beneficiados, quienes dejarán de ser sujetos pasivos en la solución de su problemática y en la atención de las necesidades de sus comunidades.

Otro punto en el que tampoco hay coincidencia entre los entrevistados es el referente a la tendencia observada en la pobreza rural en los últimos años; quizá esto obedezca al (o los) indicador(es) utilizado(s), que de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social debe considerar: ingreso *per cápita*, rezago educativo, acceso a servicios salud, acceso a seguridad social, a vivienda, alimentación y grado cohesión social.

Sin embargo, cabe señalar, que más allá de las consideraciones o los indicadores utilizados, es un hecho que entre 2006 y 2008, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el número de pobres aumentó 5% (pobreza de patrimonio: no se cuenta con los recursos para satisfacer necesidades de salud, educación, alimentación, vestido, vivienda y transporte; y pobreza alimentaria: recursos insuficientes para la adquisición de la canasta básica).

Con datos del mismo consejo, en el ámbito urbano el número de pobres (considerando pobreza patrimonial) es de 27, 172. 966, 39.8% del total de la población urbana; y el de pobres rurales es de 23, 377. 863, con un porcentaje de 60.8% del total de dicho segmento.

Y si bien, de acuerdo con datos recientes, sin los programas asistenciales el número de pobres sería mayor en 13.5%, lo cierto es que esta cifra no debe ser utilizada como argumento para mantener, como criterio rector de las políticas rurales, el uso (y abuso) de programas de este tipo ya que, como líneas arriba se dice, inhiben el desarrollo de las comunidades, de las capacidades productivas, generan dependencia, rivalidad entre los beneficiarios y clientelismo.

Es en este sentido que, de acuerdo con los entrevistados, poder hacer frente de manera eficiente a los desafíos, implica que las políticas públicas realmente cuenten con mecanismos que, de manera permanente y sostenida, incrementen los ingresos y potencialidades rurales.

Al interior del grupo conformado por aquellas personas que son distinguidos líderes de opinión en lo referente a la pobreza rural, integrantes tanto del gobierno federal, del sector privado, sociedad civil y del mundo intelectual, caracterizan a la pobreza rural en México a través de siguientes aspectos: empleos de baja calidad y mal remunerados; gran dispersión de la población; menores índices de desarrollo humano y mayor marginación; insuficiente infraestructura carretera y de comunicaciones que acerque a las comunidades al desarrollo y los mercados; acceso restringido a infraestructura social básica de calidad; persistencia de modelos de producción tradicionales y de subsistencia; condiciones geográficas adversas; menores índices de cobertura y acceso a servicios de salud y educación que deriva en una carencia de activos entre la población; localidades predominantemente indígenas; y altos índices de migración.

Lo que más preocupa a los tomadores de decisiones es la relación que guarda la pobreza rural con otros problemas, como la migración; la seguridad, la violencia y el narcotráfico; la estabilidad política y la calidad de la democracia; los derechos humanos; la competitividad económica. Así como el comportamiento o actitud de diferentes actores de la sociedad hacia ella y los efectos que genera, como la migración de los jóvenes que provoca el desarraigo al país, el envejecimiento de la población rural que tiene como consecuencia tierras poco productivas u ociosas; también la mala alimentación y la vulnerable estabilidad social.

En este sentido establecen como necesidades básicas para reducir la pobreza rural un mejor análisis; mejor conocimiento de las causas, efectos, tendencias, de la pobreza; menos clientelismo, politización o aprovechamiento institucional; mejor coordinación intersectorial; mejor diálogo público y mayor consenso político y social; mejores alianzas público-privadas e instrumentos que permitan esta colaboración; y una mejor coordinación y mayor transparencia de los gobiernos de los estados y/o municipales.

Desde este punto de vista, la política de combate a la pobreza rural debe estar sustentada en una visión de largo plazo que considere, entre otros, la solución de los problemas estructurales que enfrentan dichas áreas. Para su combate, entre otros aspectos, es necesaria la coordinación intersectorial e intergubernamental; el desarrollo de acciones convergentes entre los distintos actores involucrados en dicha tarea; y la participación y corresponsabilidad de las comunidades y sus habitantes en su desarrollo. Con esta visión, la atención de la pobreza rural debe considerar las siguientes líneas de acción:

Desarrollar las capacidades básicas de las personas, principalmente de los niños y jóvenes, mediante acciones en educación, salud y nutrición para que en el largo plazo dichos activos les permitan acceder a mejores oportunidades de empleo e ingreso.

Fortalecer la construcción de una red de protección social que proteja a la población ante riesgos catastróficos. Mediante esta red de protección las políticas públicas buscan que las personas no sufran disminuciones en su patrimonio e ingreso debido a contingencias o situación no previstas (enfermedades, desastres naturales y contingencias económicas).

Crear o establecer puentes entre la política social y la económica. La pobreza está vinculada fuertemente a los ingresos de los hogares, cuyo principal componente son los salarios. En este sentido, las políticas deben generar puentes que vinculen a las personas con su entorno económico de tal manera que se amplíen sus opciones y oportunidades de empleo e ingreso, ya sea mediante la formación de capacidades, el acceso al crédito y a opciones productivas, o a través de acciones que les permitan destinar más tiempo a sus actividades laborales.

Mejorar el entorno físico y social en donde se desenvuelven las personas, debido a que incrementar el acceso a servicios básicos, mejorar las vías de comunicación y promover acciones para la generación de patrimonio tiene impactos positivos en el combate a la pobreza.

La lucha contra la pobreza es un componente fundamental de la estrategia de desarrollo, por ello, la mejor política para combatirla es aquella que esté acompañada de esfuerzos para promover el crecimiento económico, la generación de riqueza, la distribución del ingreso y el desarrollo territorial de las zonas rurales. Sobre el último punto, en específico, se requieren acciones para promover la ampliación de la infraestructura social básica (acceso a agua potable, luz, drenaje, etc.), infraestructura de comunicaciones e interconectividad (caminos, carreteras, puentes, teléfonos, internet, correos, etc.) e infraestructura que promueva la productividad de las regiones, por ejemplo, acceso a los mercados de trabajo y productivos. Desde la política social, la estrategia debe considerar el desarrollo de capacidades, el mejoramiento del entorno físico y social, la generación de ingreso, y la protección de la población más vulnerable ante riesgos.

Las principales propuestas que de este grupo emanan son las siguientes:

- La estructura programática del Programa Especial Concurrente PEC deberá simplificarse. No es posible que existan alrededor de 100 programas y la gran mayoría de los hogares y/o unidades de producción sólo accedan en promedio a dos de ellos (Oportunidades y Procampo). Con la reducción de los programas (no más de 10) se obtendrían varias ventajas: los programas alcanzarían mejores coberturas –“universales” –, se ahorrarían recursos al no tener que publicar tantas

reglas de operación y en la reducción de estructuras operativas de supervisión y obligaría a la coordinación interinstitucional evitando duplicidad de acciones.

- En la composición del presupuesto se deberían destinar mayores montos a la vertiente infraestructura: Lo anterior permitiría levantar la infraestructura rural que se perdió en los últimos años (bodegas, caminos, distritos de riego, etcétera). Esta acción impactaría regionalmente y no sólo a unas cuantas personas como sucede con la distribución actual del PEC. La política rural sería de carácter universal.
- Los apoyos gubernamentales deben de beneficiar a los hogares y/o unidades de producción con mayores carencias. No es posible que los grandes beneficiarios del PEC sean los que menos lo necesitan, lo que conduce a que la atención a las regiones marginadas del país sea sólo sobre la base de la vertiente social; por lo que se deben generar proyectos productivos que generen trabajo e ingresos a esta población. Con la reducción de programas se podría focalizar mejor la política de desarrollo rural.
- Acabar con la orientación de subsidios individuales. Actualmente la mayoría de los apoyos otorgados por el Estado se dan de manera individual o a pequeños grupos lo que dispersa la acción gubernamental y disminuyen los posibles impactos regionales. Se debería orientar el presupuesto a proyectos u obras de impacto regional que incidan en un tiempo más largo.

La postura de los gobiernos sub-nacionales (municipales y estatales) acerca de la pobreza rural nos permite definirla a través de las siguientes características: Analfabetismo y pérdida de valores culturales; Carencia de escuelas y bajo rendimiento de las existentes; Falta de acceso a servicios de salud; Falta de empleo o ingresos permanentes; Escasez o carencias materiales como alimento, vestido, viviendas y servicios básicos; Falta de oportunidades de desarrollo; Carencia de incentivos para promover procesos productivos (Como tecnología y créditos para la producción); Incertidumbre, malestar e inconformidad social; Sobreexplotación de los recursos naturales e impactos desfavorables en el medio ambiente e Indigenismo.

Un problema fundamental que interesa pero más preocupa a los tomadores de decisiones en estos niveles de gobierno, y que deriva de la pobreza en nuestro medio rural es la creciente disminución de la actividad agrícola que se ha registrado en el país.

Las escasas expectativas de desarrollo para los habitantes del campo han propiciado el aumento de los niveles de expulsión de la población rural, con la consecuente migración a las zonas urbanas marginadas, fuera de su ámbito, e incluso al extranjero, donde son víctimas de discriminación y falta de oportunidades para un desarrollo real que les permita alcanzar un mejor nivel de vida.

Es de resaltar que la mayor parte de los programas gubernamentales sociales en las zonas rurales han tenido tradicionalmente un carácter asistencial que poco aporta a elevar el desarrollo comunitario. Lejos de ello, los programas de esta naturaleza generan una dependencia e incluso inhiben la capacidad productiva de las familias beneficiadas, además de los enconos con las familias que no lo son.

Los gobiernos estatales y municipales coinciden en la necesidad de generar, o en su caso, incrementar la coordinación inter-sectorial, mejorar la coordinación con los distintos niveles de gobierno, así como la necesidad de incrementar los presupuestos de los mismos, con la contraparte de una fiscalización cercana y real del uso de los recursos.

Los gobiernos sub-nacionales consideran estar lejanos de un diálogo nacional que permita encontrar soluciones de fondo a los problemas estructurales que han profundizado los efectos de la crisis mundial en el país.

Una de las percepciones mas recurrentes es que “*el desarrollo del campo está fuera de las prioridades del gobierno federal*”, lo que queda de manifiesto en la carencia de definiciones claras en las políticas hacia este sector y la insuficiencia de los esfuerzos encaminados en este sentido.

Las políticas gubernamentales en las zonas rurales en el país se encuentran muy limitadas por el carácter asistencial de los programas que se aplican, pues no explotan a cabalidad la vocación productiva de las regiones, ni sus potencialidades para generar un verdadero desarrollo.

Con este enfoque de la aplicación de los programas sociales, se acentúan muchos de los graves problemas que imperan en las zonas rurales como el alcoholismo, y el impacto negativo en la autoestima y autovaloración de los miembros de las comunidades, que los paraliza y aísla de la sociedad actual, sobre todo si se consideran los vertiginosos avances tecnológicos en las diferentes áreas del quehacer contemporáneo.

Las políticas compensatorias y asistencialistas pueden ser un elemento que permite dar una respuesta inmediata a las necesidades y carencias de los habitantes de las zonas rurales. Sin embargo, como su nombre lo señala, se trata de paliativos que no resuelven de fondo la problemática en el campo y, en muchos casos, generan una relación de dependencia que no permite el pleno desarrollo de las comunidades indígenas y rurales.

Por lo anterior, existe el consenso de que el camino para abatir la pobreza, el rezago y la marginación es el impulso de políticas con mayores alcances, que promuevan la actividad productiva, el empleo, la sustentabilidad y la autosuficiencia alimentaria en estas comunidades.

Son oportunidades reales las de concretar los mecanismos que permitan a la población rural dejar atrás su carácter de productores de bienes primarios, para involucrarlos en procesos de transformación de materias primas y comercialización de productos finales que les generen mayores ingresos. Esto permitirá que sus habitantes ingresen a un proceso de transformación de su visión tradicional para romper el vínculo paternalista que los une con las instancias de gobierno.

Una parte importante de este proceso es la visualización de las potencialidades productivas y comerciales de los individuos y de las regiones, así como la incorporación de nuevas formas de organización y de gestión que les permita acceder a los medios necesarios para concretar su ciclo productivo.

El Estado debe crear las condiciones idóneas que favorezcan la inversión, la creación de empleos, la generación de riqueza y el desarrollo del país. El Estado no puede ser más el Promotor del Desarrollo que tiene a su cargo esta responsabilidad en forma exclusiva, debido a que su capacidad de acción se ha visto drásticamente reducida desde el Consenso de Washington, donde se acordó prácticamente la desaparición del Estado Social bajo el argumento de que éste había pervertido sus fines hasta convertirse en Estado Empresario, mismo que inhibía la participación de los individuos y grupos en el proceso productivo.

En resumen se busca reducir el asistencialismo, generar políticas de largo plazo, universales, con planificación ascendente, con un enfoque territorial definido y de amplia cooperación.

Establecer con claridad la doble dimensión de las políticas públicas de manera que el sector agropecuario se articule con lo territorial-rural.

Minimizar los sesgos en favor de ciertas actividades y segmentos, asumiendo la especificidad territorial (políticas que al mismo tiempo busquen ser incluyentes también sean diferenciadas); en este aspecto cobran relevancia los procesos de descentralización

La calidad, cantidad, orientación y transparencia de los ingresos públicos debe de ser uno de los pilares; revisar los procedimientos de operación y asignación de recursos (evitando clientelismo y corrupción).

Importante, también, resulta que las políticas públicas dejen atrás su estrechez de miras y, por lo contrario, planteen explícitamente visiones de mediano y largo plazos; lo que redundará en

congruencia entre sus diversos instrumentos y programas, así como su necesaria sustentabilidad presupuestaria.

PROPUESTAS

Las prioridades de política pública para reducir la pobreza rural en México requieren partir tanto de promocionar el desarrollo social como de considerar al campo mexicano como un sector necesario para el país y viable; para que esto sea así se requiere impulsar una estrategia de desarrollo adecuada que reestructure la actividad rural mexicana y la dote, por medio de una serie de baterías de políticas públicas, de las herramientas necesarias para enfrentar eficazmente los retos y las oportunidades abiertas por las condiciones actuales (no solamente de la crisis internacional, sino de los déficit mostrados tras los años de la apertura externa).

Una política para el campo, de gran aliento, buscando elevar la participación de la población en el PIB, y elevar la productividad (aspectos que, de manera directa, disminuyen la pobreza), debe considerar además un enfoque territorial del desarrollo que permita el aprovechamiento del potencial de las distintas posibilidades de actividad económica en el medio rural y favorezca el diseño de programas de apoyo a las actividades productivas no agropecuarias.

En este sentido, el enfoque territorial en el desarrollo rural debe enfatizar el conjunto de las actividades económicas que se realizan en el medio rural, lo cual redundara en un claro avance conceptual y estratégico. Sabemos que hay una dinámica positiva entre la agricultura y las demás actividades económicas, como el comercio al menudeo, el trabajo asalariado no agropecuario, las actividades de turismo y otros servicios, las artesanías e incluso diversas actividades manufactureras. Y aunque en general, el principal efecto del progreso en estas actividades no es la sustitución de la actividad agrícola, sí redundan en su fortalecimiento y desarrollo; además, recíprocamente, el crecimiento de la agricultura favorece también el desenvolvimiento de las demás actividades productivas en el medio rural. Tratando de resumir, una política integral para el combate a la pobreza rural debe contemplar:

- La transparencia y la adecuada aplicación de los recursos y apoyos destinados al desarrollo social.
- La participación responsable de los sectores beneficiados, quienes tomarán parte activa en la solución de la problemática y en la atención de las necesidades de sus comunidades.
- Incentivos a la producción agropecuaria y forestal.

- Creación de microempresas donde se procesen los productos locales y se les añada valor agregado.
- Recuperar los servicios de asistencia técnica institucional, tanto en los esquemas de financiamiento, como en materia de producción, comercialización y organización.
- Elevar las inversiones destinadas al sector (cubrir el déficit y lograr los niveles requeridos para catalizar el crecimiento). Asimismo, la provisión de bienes públicos necesarios para fortalecer el sector y desarrollar los mercados.
- Replantear el tema de los subsidios con base en criterios tipológicos (tipología de productores y padrón único de beneficiarios, incluyendo los de combate a la pobreza)
- Coordinar todos los programas de apoyo al campo para elevar la productividad del sector; mejorar la distribución del ingreso y elevar la eficiencia de las transferencias (evitando la duplicidad de apoyos para fines iguales).
- Impulsar legislaciones sobre apoyos que vayan más allá de las coyunturas, de suerte que permitan dar certidumbre a los agentes económicos.
- Rediseñar los programas de apoyo promoviendo que contengan los incentivos para organizar a los productores alrededor de proyectos productivos viables.
- Complementar los programas de ayuda contra la pobreza con acciones que, además de incluir el objetivo explícito de aumentar la productividad, contemplen aspectos de seguridad social.
- La vinculación entre fomento a la producción campesina y apoyo directo al abasto de alimento, de tal manera que el estado compre los excedentes campesinos para proporcionar alimentos a quien los requiera; así los subsidios al abasto directo de alimentos tanto en el campo como en la ciudad tendrían un doble beneficio: llevar alimentos a la población necesitada y establecer mercados cautivos para los productores campesinos pobres.

ANEXOS

Lista de tomadores de decisiones y los formadores de opinión más importantes a nivel nacional sobre pobreza rural y políticas para reducirla.

Gobierno, sector privado, sociedad civil, mundo intelectual.

Gobierno Federal.

1. Dr. Ernesto Cordero Arroyo, Secretario de Desarrollo Social (Sedesol).
2. Agr. Abelardo Escobar Prieto, Secretario de la Reforma Agraria (SRA)
3. Antonio Ruiz García, subsecretario de Desarrollo Rural, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).
4. Dr. Gustavo Merino Hernández, subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación.
5. Dr. Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del Coneval.
6. Lic. Rosa Elena Montes de Oca Luján, coordinadora de asesores del subsecretario de Planeación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente, y Recursos Naturales.

Sector Privado.

7. Juan Carlos Cortés García, Presidente del Consejo Nacional Agropecuario.
8. Jaime Hisao Yesaki Cavazos, expresidente del CNA y empresario agroindustrial.
9. Alfonso Cebreros, Vicepresidente de Relaciones Institucionales del Grupo Maseca.
10. Héctor Hernández Pons Torres, Presidente del Grupo Herdez.
11. Vicente Yáñez Solloa, Presidente Ejecutivo de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, ANTAD.

Sociedad Civil.

12. Mario Luis Fuentes, Coordinador de Ceidas A. C. y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
13. Armando Bartra, Director del Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A. C.
14. Hugo Andrés Araujo de la Torre, ex secretario general de la Confederación Nacional Campesina, político e investigador rural.
15. Armando Ríos Peters, ex secretario de Desarrollo Rural del estado de Guerrero y Diputado Federal electo por el PRD.
16. Héctor Robles Berlanga, investigador del Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados.
17. Cruz López, secretario general de la Confederación Nacional Campesina.
18. Federico Valle, Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos.
19. Gustavo Gordillo De Anda, investigador y subdirector regional de FAO para América Latina y El Caribe.
20. Eduardo Goycoolea Nocetti, presidente de Inforural.

Mundo intelectual y académico.

21. Dr. Roberto Escalante Semerena, Director de la Facultad de Economía, UNAM.
22. Dr. Antonio Yúnez Náude, Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

Listado de Estados

23. Lic. Ranulfo Márquez Hernández, Secretario de Desarrollo Social y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Veracruz.
24. Lic. Seth Yassir Vázquez Hernández, Secretario de Desarrollo Social del Estado de Chiapas.
25. Ing. Gustavo Jiménez Aguayo, Secretario de Desarrollo Rural del Estado de Puebla.
26. Dr. Eduardo C. Torres Avilés, Secretario de Desarrollo Rural del Estado de Oaxaca.
27. Lic. Ramón Cárdenas Villarreal, Secretario de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero.
28. Ing. Juan C. López Rodríguez, Secretario de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato.
29. Ing. María del Carmen Trejo Rodríguez, Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Michoacán.

Listado de Municipios

30. Biol. Adrián Torres Álvarez. Director de Desarrollo del Municipio de Comalcalco, Tabasco.
31. C. David González Gonzáles, Encargado del Desarrollo Social en el Municipio de San Felipe del Progreso, México.
32. Ing. Carlos Marcial Padilla, Director de Desarrollo Social del Municipio de Fresnillo, Zacatecas.
33. C. Ramón Villanueva Pérez, Director General de Desarrollo Social del Municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato.
34. C. Leonel Ramírez Campirán, Director de Desarrollo Rural del Municipio de Villa Victoria, México.
35. Profra. Leticia Flores, Desarrollo Social del Ayuntamiento de Altotonga, Veracruz.
36. C. José Arturo Babún Moreno, Presidente Municipal de San Pedro, Coahuila.
37. C. Estela Zaragoza Sánchez Presidenta de la comisión de Salud Pública y Desarrollo Social del Municipio de Huamantla, Tlaxcala.
38. Ing. Jorge Arturo Vázquez, Director de Desarrollo Social del Municipio de Abasolo, Guanajuato.
39. Tec. Rubén Velázquez, Director de Desarrollo Social del Municipio de Centla, Tabasco.
40. C. Gerardo Figueroa Ávila, Director de Desarrollo Rural del Municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato.
41. Lic. Felipe Solís Puga, Director de Desarrollo Rural del Municipio de Acámbaro, Guanajuato.
42. Lic. Jesús Álvarez Castillo, Director de Desarrollo Social del Municipio de Pánuco, Veracruz.
43. Sra. Rosario Ordaz, Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Dolores Hidalgo, Guanajuato.
44. Sr. Juan González González, Secretario de Desarrollo Social del Municipio de Temoaya, México.