

# Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural

Gerardo Torres Salcido

## Resumen

La necesidad de medir y localizar la pobreza rural proviene de un largo debate desde los años ochenta cuando se da un cambio de paradigma en la intervención institucional del Estado en el campo mexicano. De esto han derivado nuevas concepciones de la pobreza que desbordan el aspecto meramente cuantitativo. Este artículo busca complementar las diversas perspectivas de la pobreza a partir de los estudios sobre el desarrollo rural y territorial en el sentido de establecer que la pobreza rural se encuentra ligada a las características del territorio y de sus habitantes, quienes habitan en localidades aisladas, a menudo excluidos por diferencias étnicas, de género y edad. Se retoman datos que buscan demostrar la insuficiencia de los programas federales para atacar el problema. En suma, se pretende demostrar que la existencia, consolidación y estructuración de instituciones y formas de asociación a escala local es importante para las políticas de desarrollo.

**Palabras clave:** pobreza rural; pobreza alimentaria; desarrollo territorial; desarrollo rural; medición de la pobreza.

## Introducción

La necesidad de medir y localizar la pobreza rural es parte de un largo debate desde los años ochenta, cuando se dio un cambio institucional en la intervención del Estado en el campo mexicano. Dicho debate ha implicado el desarrollo de una serie de líneas de investigación. Entre otras, pueden ser mencionadas la distribución del ingreso (Hernández Laos y Velázquez Roa, 2003); el concepto de pobreza (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009; Amiel y Bishop, 2003; Grusky, Kanbur y Sen, 2006; Boltvinik, 1990); los métodos y técnicas de medición (Boltvinik, 2003); la tipificación de la pobreza (Damián y Boltvinik, 2003); sus relaciones con la desigualdad y la exclusión (Cortés Cáceres, 2003; Cortés Cáceres *et al.*, 2002) y su ubicación en los contextos urbanos y rurales (Comité Técnico de Medición de la Pobreza, 2002). Este debate ha sido rico en propuestas de medición y ha dado origen a nuevas concepciones de la pobreza que van más allá del aspecto meramente cuantitativo, ya que incluyen la necesidad de ubicar la pobreza en otros ámbitos, como el filosófico y la plenitud humana (Boltvinik, 2007; Dieterlin, 2007).

En este artículo se pretende complementar las diversas perspectivas de la pobreza desde el punto de vista de la pobreza rural, a partir del creciente interés que han despertado los estudios sobre el desarrollo rural y territorial (Schejtman y Berdegúé, 2004; de Janvry y Sadoulet,

2000). El enfoque rural y territorial en los estudios sobre la pobreza y su relación con el desarrollo es pertinente, porque a pesar de las contribuciones de la vida académica mexicana, de las políticas y programas públicos instrumentados por las administraciones federales desde los años noventa, la pobreza en general ha crecido, pero se ha intensificado en las zonas rurales.

Una de las características de la pobreza rural es su fácil identificación con la pobreza extrema. Según la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2008, la pobreza alimentaria definida como aquella situación de privación en la cual todos los ingresos familiares son insuficientes para cubrir las necesidades alimenticias de los hogares, dio un salto importante al ubicar en esa situación a más de 18.2% de la población contra 13.4% registrado en 2006. Ello significa que más de 19 millones de personas sufren de pobreza alimentaria. Sin embargo, más de 12 millones, es decir, 62.5% de esas personas se encuentran en las zonas rurales. Según la misma encuesta, el crecimiento de la pobreza alimentaria en el medio rural fue de más de 30% al pasar de 9 a 12 millones de personas en términos redondos. Esta situación plantea todo un reto para las políticas y los programas públicos que tienen como propósito disminuir al máximo posible la cantidad y proporción de los hogares e individuos en situación de pobreza, pues, como es sabido, a pesar de los programas instrumentados en los últimos 13 años, como el PROGRESA-OPORTUNIDADES, las carencias no han podido revertirse.

A partir de las fuentes de información disponibles, se hace un análisis de la evolución reciente de la pobreza rural en México, sobre todo de la pobreza alimentaria, así como de las políticas y programas destinados a combatirla.

Se parte de la hipótesis que si bien esas políticas y programas, como OPORTUNIDADES, han sido fundamentales para lograr una mejor nutrición en los niños menores de cinco años y en madres lactantes, así como para sentar las bases para la adquisición de otras capacidades, tales como la escolaridad o la salud, no han podido revertir el crecimiento de la pobreza rural. La búsqueda de alternativas parte del reconocimiento de la pobreza rural como carencia de alimentos, en primer lugar, que encuentra su base estructural en los sistemas de producción y distribución.

La pobreza rural está ligada a las características del territorio y sus habitantes, quienes habitan en localidades aisladas, a menudo excluidos por diferencias étnicas, de género y edad. Se concluye entonces que para llevar a cabo políticas de superación de la pobreza debe impulsarse el empleo y políticas de activación territorial. En suma, se pretende llamar la atención sobre el valor de las políticas de desarrollo local. La premisa de la que se parte es que la existencia, consolidación y estructuración de instituciones y formas de asociación a escala local son imprescindibles para las políticas de desarrollo.

Para demostrar esa hipótesis se elabora un breve acercamiento a la pobreza alimentaria, medida por el ingreso de los hogares y las tendencias que este tipo de pobreza ha experimentado desde 1992. Se hace una breve consideración de los riesgos que entraña para los hogares rurales el encarecimiento de la canasta alimenticia que se ha dado ininterrumpidamente desde

2006. En una segunda parte, se aborda la medida multidimensional de la pobreza rural impulsada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Esta medida es relevante para una política que pretenda atacar la falta de capacidades territoriales expresadas en el rezago social, que se define por 13 indicadores de carencia relacionados con la escolaridad y el acceso a la educación, a los derechos de seguridad social, a los servicios y el equipamiento de la vivienda. Aunque las medidas propuestas aún no incluyen dimensiones más amplias como el tiempo libre, constituyen un avance para ubicar las áreas más rezagadas del país.

Se concluye con un debate sobre la pertinencia de un enfoque institucional para elaborar políticas de desarrollo rural y territorial. Las fuentes primarias para el estudio de la pobreza rural que se utilizan en este artículo son las bases de datos relativas al Índice de Rezago Social por entidad federativa, municipio y localidad de CONEVAL y la ENIGH.

## Pobreza alimentaria

La pobreza es una situación de privación y un estado permanente de insatisfacción de las necesidades consideradas como básicas por una sociedad determinada. En este sentido, la pobreza tiene un aspecto relativo al comparar la riqueza generada y apropiada por los hogares y los individuos. Las diferencias en la escolaridad o la salud, por ejemplo, pueden marcar importantes distinciones sobre el grado de pobreza de los individuos y los hogares. Esas diferencias se convierten en componentes que determinan el ingreso o que influyen sobre él. Lo mismo puede decirse del acceso a los servicios básicos y el equipamiento de la vivienda.

El patrimonio de los hogares o de los individuos es una base que permite, también en muchos casos, estar por encima de la línea que se considere como de pobreza en una sociedad determinada. Sin embargo, a pesar de la relatividad que puede establecerse y de la clasificación que pueda hacerse por los grados de carencia que sufra un hogar o un individuo *x*, existe una forma de privación absoluta que tiene como límite la capacidad del cuerpo humano ya que pone en peligro la subsistencia del individuo: su exclusión de los bienes alimenticios.

Estos dos tipos de pobreza –absoluta y relativa– fueron el objeto privilegiado de los estudios sobre la privación hasta la década de los ochenta. Dentro de la llamada teoría neoclásica, la pobreza aparece como un problema de distribución de recursos determinados por el mercado. La solución a la pobreza será entonces, un problema que el mercado puede remediar con base en una mayor información de los agentes para tomar las decisiones racionales. Su medición implica tender una línea de ingreso medio y agrupar por frecuencias los hogares o individuos que tuviesen la capacidad de satisfacer las necesidades de alimentación, escolaridad, salud, transporte, vestido y gastos asociados a la vivienda por encima de esa media y los que de algún modo quedaban ubicados debajo de esa línea. Estos últimos son considerados como pobres.

Los pobres extremos son aquellos que no sólo se encuentran por debajo de esa línea, sino que están tan alejados de ella, que no alcanzan a satisfacer sus necesidades alimenticias.

El problema de una visión dicotómica de la pobreza como una función del mercado es su opacidad para saber qué tan alejados se encuentran unos grados de pobreza respecto a otros y el papel que juegan las instituciones en la distribución de los recursos. De ahí que las nuevas teorías sobre la pobreza se preocuparan por hacer una taxonomía de los distintos grados de privación y sus implicaciones para la política pública.

Autores como Amartya Sen y Foster (2001), se inclinaron por establecer diversos grados de pobreza tomando como punto de partida la distancia media entre los individuos y los hogares respecto a la línea de pobreza. En función de ello, se establecen una serie de componentes para determinarla ya sea por falta de alimentos, de capacidades de asociación, reunión y elección, por un deficiente ejercicio de los derechos o las dificultades de una delimitación precisa de los mismos, tales como el derecho a la vivienda, la propiedad o el manejo de activos comunes: medio ambiente, territorio, etcétera. A la carencia en el ejercicio y ampliación de esos derechos, Sen le denomina pobreza de titularidades. En función de estas múltiples privaciones, la solución a la pobreza se define como el ejercicio de políticas distributivas que fomentan la estructuración de instituciones cuyo objetivo es fortalecer el acceso a la alimentación, las capacidades de educación, salud, conocimientos adquiridos y titularidades como el acceso a los derechos y al reconocimiento, dentro de las "reglas del juego" y los marcos cognitivos y de referencia conductual que marcan las instituciones.

Pero aún así, existe un problema más amplio que consiste en el reconocimiento de las diferencias que se desenvuelven en diversos contextos tales como la ciudad y el campo. Tomando una división imaginaria, digamos poblaciones con menos de 15,000 habitantes, para definir las áreas rurales, es posible encontrar perfiles específicos de pobreza. La pobreza urbana tendría un grado de asociación más alto con la carencia de servicios, baja escolaridad, empleo precario, bajos salarios, informalidad, etcétera. La pobreza rural, por su parte, poseería connotaciones específicas y sujetas a un territorio que a menudo es identificado con condiciones de marginalidad geográfica, exclusión social y carencias alimentarias.

En efecto, los hogares e individuos en situación de pobreza en el medio rural mexicano se caracterizan por vivir en zonas lejanas a las carreteras o de otros medios de comunicación. Se extiende por las montañas del país, baja a los llanos semidesérticos o se aloja en las selvas. El rostro de esta pobreza es casi siempre indígena y su lengua es alguna de las numerosas lenguas nativas que se hablan en México. Los hogares tienen un promedio de habitantes mayor a la media del país y las formas de subsistencia son siempre precarias, ligadas a la producción de maíz o de otros productos básicos, en zonas de temporal y con escasas capacidades tecnológicas, por lo que el minifundismo, las actividades de subsistencia y la escasa escolaridad son una constante que se reproduce por las condiciones de inseguridad alimentaria, afectando el acceso a otros satisfactores.

## Los cambios en la intensidad de la pobreza alimentaria

El estudio de las ENIGH entre 1992 y 2008 permite observar que la pobreza alimentaria en el ámbito rural aumentó fuertemente entre 1992 y 2000. No obstante, muestra una fuerte disminución en los años subsiguientes, sobre todo entre 2000 y 2004. Todavía en 2006 se observa una débil disminución de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Sin embargo, en 2008 esta tendencia se revierte con un fuerte incremento de los hogares en situación de pobreza alimentaria del orden de 6.8%, lo que implica que esta situación afecte a 26.3% de los hogares rurales. También puede observarse que la pobreza alimentaria creció en el ámbito urbano entre 2006 y 2008, pero lo hizo a una tasa tres veces menor que en las zonas rurales.

El análisis del periodo comprendido entre 1992 y 2008 muestra un comportamiento decepcionante de las tendencias sobre la pobreza alimentaria. A escala nacional disminuyó en términos porcentuales en apenas 2.1%, siendo este comportamiento casi igual en los ámbitos rural y urbano. De hecho, los avances logrados entre 2000 y 2004 en la disminución de la pobreza alimentaria, se han revertido entre 2006 y 2008. Es probable que el efecto positivo de OPORTUNIDADES se muestre más ampliamente en el tipo de pobreza por capacidades, que efectivamente experimenta una disminución más amplia en las áreas rurales que en las urbanas. No obstante, la mayor disminución de la pobreza se ha dado en los hogares caracterizados por la pobreza patrimonial. A pesar de un fuerte incremento en este tipo de pobreza en el periodo 2006-2008, la pobreza de patrimonio experimenta un decremento total de 4.8% entre 1992 y 2008. Esta situación contrasta con la situación de las áreas urbanas en donde la pobreza patrimonial aumentó 16.7% en el mismo periodo (cuadro 1).

Cuadro 1. Cambios en la incidencia de la pobreza, 1992-2008

Ámbito y tipo de pobreza	Incidencia de la pobreza (porcentaje de hogares)					Cambio en la intensidad de la pobreza <sup>[1]</sup>				
	1992	2000	2004	2006	2008	2000-1992	2004-2000	2006-2004	2008-2006	2008-1992
Nacional										
Alimentaria	16.4	18.5	13.8	10.6	14.3	2.1	-4.7	-3.2	3.7	-2.1
Capacidades	23.1	25.2	19.9	16.1	20.1	2.1	-5.3	-3.8	4	-3
Patrimonio	44.5	45.7	39.7	35.5	40.2	1.2	-6	-4.2	4.7	-4.3
Urbana										
Alimentaria	9.7	9.7	8.7	5.9	8.2	0	-1	-2.8	2.3	-1.5

Ámbito y tipo de pobreza	Incidencia de la pobreza (porcentaje de hogares)					Cambio en la intensidad de la pobreza <sup>[1]</sup>				
Capacidades	15.4	16.1	14.2	10.6	13.6	0.7	-1.9	-3.6	3	-1.8
Patrimonio	16.6	37.3	34.3	29.3	33.3	20.7	-3	-5	4	16.7

## Rural

Alimentaria	28	34.1	22.9	19.5	26.3	6.1	-11.2	-3.4	6.8	-1.7
Capacidades	36.6	41.3	29.9	26.5	32.7	4.7	-11.4	-3.4	6.2	-3.9
Patrimonio	58.2	60.7	49.3	47.2	53.6	2.5	-11.4	-2.1	6.4	-4.6

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL. Página WEB: <http://www.coneval.gob.mx>.

La pregunta que surge es la siguiente, ¿cuál es la explicación para un logro tan limitado en materia de combate a la pobreza alimentaria en las áreas rurales, después de más de 10 años de aplicar el programa PROGRESA-OPORTUNIDADES?

La respuesta depende de múltiples causas, por lo que aquí apenas se esbozan algunos de ellos. En primer lugar, puede recalcarse que las condiciones alimentarias a escala nacional e internacional se han transformado drásticamente desde el segundo semestre de 2006 como producto, entre otros factores, del aumento en los precios del petróleo y de los cereales como efecto de la creciente demanda de China e India; el deterioro de las condiciones de financiamiento mundial y la persistencia de largas sequías e inundaciones atribuidas al cambio climático en algunos países productores de cereales, como Australia o Estados Unidos de América (EUA). La confluencia de esos factores se ha reflejado en la evolución del costo de la canasta básica, lo que ha revertido las tasas de disminución de la pobreza que se habían observado entre 2000 y 2004.

De acuerdo con la línea de pobreza alimentaria establecida por el mismo CONEVAL, el ingreso *per-cápita* que requeriría un hogar para adquirir la canasta básica, ha tenido alzas constantes en los ámbitos urbano y rural, pero han sido ligeramente más altas en este último. Como puede observarse en el cuadro siguiente, la canasta básica de las áreas rurales tuvo un ligero incremento comparado con el experimentado en las ciudades durante 2008-2009 (cuadro 2).

Cuadro 2. Incremento monetario y Tasa de Crecimiento Anual de la canasta alimentaria básica al mes de abril, 2006-2009

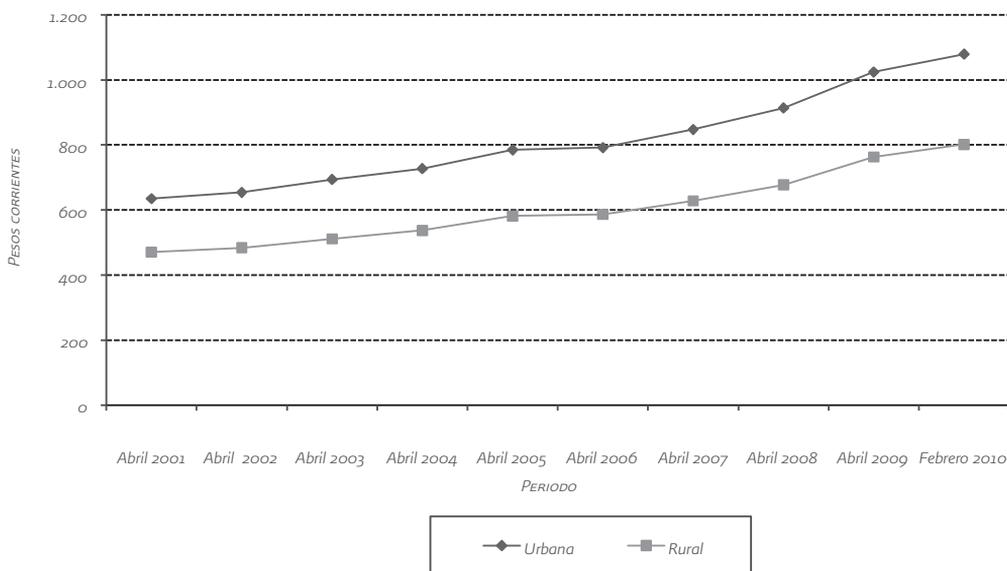
Año/mes	Urbana	TCA Urbana	Rural	TCA Rural
2006/4	791.9		586.5	
2007/4	847.5	7.0	628.2	7.1
2008/4	913.7	7.8	677.4	7.8

Año/mes	Urbana	TCA Urbana	Rural	TCA Rural
2009/4	1,024.1	12.1	763.0	12.6
Acumulado		26.9		27.6

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL. Página WEB: <http://www.coneval.gob.mx>.

La gráfica 1 muestra cómo ha evolucionado este aumento comparado al mes de abril de cada año y hasta febrero del presente.

Gráfica 1. Línea de pobreza alimentaria en México, abril de 2001-febrero de 2010



Independientemente de los factores señalados, y que se encuentran subyacentes en el crecimiento de la pobreza alimentaria, existen otros más que se relacionan con el acceso a la educación, a los servicios y equipamiento de la vivienda, a los derechos de seguridad social, de información, etcétera. Estas dimensiones de la pobreza, conjuntamente con la alimentaria, apenas han sido objeto de atención. La corriente predominante ha centrado su estudio en el ingreso de los hogares. Sin embargo, las condicionantes de la pobreza alimentaria se relacionan, fundamentalmente, con el contexto territorial. En el siguiente apartado se aborda la pobreza multidimensional, entendida como una carencia que abarca distintas áreas o dimensiones pero que se encuentra en espacios geográficos delimitados y localizables, lo que puede dar un nuevo contenido institucional a los programas de combate a la pobreza. De este modo, se apunta un factor más a la pregunta sobre el por qué no ha habido una significativa reducción de la pobreza alimentaria: el aislamiento de las localidades, su dispersión y muy baja población pueden ser obstáculos muy serios para el acceso a los satisfactores que ofrecen los programas públicos.

## Pobreza multidimensional

Una de las formas de medición multidimensional de la pobreza es el índice de rezago social elaborado por CONEVAL a partir de los datos del *II Censo General de Población y Vivienda*, 2005. Este índice integra cuatro dimensiones: la población total y tres dimensiones básicas que expresan los tipos de pobreza que han servido como base a la definición de los programas públicos. Estas dimensiones se refieren a la educación y formación de capacidades, al ejercicio del derecho a la salud y la vivienda. Cada una de las dimensiones, además, está integrada por una serie de indicadores que dan por resultado el Índice de Rezago Social (cuadro 3).

Cuadro 3. Indicadores de rezago social definidos por CONEVAL

Dimensiones	Indicadores
Población	Población total
Educación	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela Porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta Porcentaje de hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados
Derecho a la salud	Porcentaje de población sin derecho-habiciencia a servicios de salud
Vivienda	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra Promedio de ocupantes por cuarto Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL. Página WEB: <http://www.coneval.gob.mx>.

Se parte del supuesto de que la carencia de alimentos conduce a la carencia de capacidades, y muy probablemente, a la falta de acceso a los derechos de salud y al patrimonio. Es decir, a los servicios y calidad del equipamiento de la vivienda. Aunque estas dimensiones son todavía estrechas y los indicadores relativos al acceso a la justicia se limitan a uno, es decir, el derecho a la salud, constituyen un avance en el conocimiento de la pobreza. Por el contrario, la dimensión patrimonial, que tiene que ver con la vivienda, se mide a partir de ocho indicadores que reflejan las condiciones del suelo de la vivienda, el hacinamiento, los servicios de los que dispone la vivienda y su equipamiento. En este sentido, el índice de rezago social expresa una mayor preocupación por las dificultades de acceso a la educación y la vivienda, y menos a la justicia.

De un primer análisis de la base de datos sobre el rezago social por localidad se observa que existe un nivel de desagregación por entidad federativa, municipio y localidad, lo cual permite la localización de la pobreza en los territorios, que a final de cuentas es donde debe buscarse la pobreza rural. La definición del Índice de Rezago Social del CONEVAL se complementa con el análisis de ingresos proporcionado por las ENIGH, lo que facilita añadir la dimensión de ingreso por medio de una conciliación demográfica a partir de una metodología desarrollada por Elbers *et al.*, (Elbers, Lanjouw, y Lanjouw, 2003), combinando la información de encuestas y censos para estimar los niveles de pobreza en espacios relativamente pequeños. La desagregación geográfica que permite este método puede ser relevante para impulsar políticas de desarrollo local y regional.

Las categorías en las que se divide el grado de rezago social son semejantes a los niveles de marginación: muy alto, alto, intermedio, bajo y muy bajo. Los rangos de rezago social alto y muy alto, caracterizan a la población que habita en más de 10% de las localidades del país como puede observarse en el cuadro 4. Las entidades con un mayor número de localidades en condiciones de rezago social son los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Michoacán. Puede observarse que el caso de Chihuahua podría contrastar con otras medidas de pobreza aplicadas a ese estado. Sin embargo, es posible que una de las determinantes del rezago en sus localidades encuentre su explicación en el patrón de ocupación del territorio de la población indígena en las zonas serranas, caracterizado por la dispersión.

Cuadro 4. Número de localidades con menos de 15,000 mil habitantes por entidad federativa y localidades con alto y muy alto rezago social

Entidad federativa	Núm. de localidades con menos de 15 mil habitantes.	Núm. de habitantes	Núm. de localidades con alto y muy alto rezago social	Núm. de habitantes
Aguascalientes	810	284,961	16	332
Baja California	1,616	555,610	80	6,651
Campeche	679	324,359	129	10,451
Coahuila de Zaragoza	1,056	356,014	49	1,315
Colima	251	155,538	8	135
Chiapas	9,852	2,794,013	4,054	559,824
Chihuahua	4,716	647,638	2,379	93,584
Distrito Federal	340	120,557	2	46
Durango	2,858	638,772	1,006	47,919
Guanajuato	5,619	1,894,342	539	33,916
Guerrero	5,179	1,840,424	2,825	521,147
Hidalgo	3,771	1,616,277	448	59,569
Jalisco	5,724	1,707,196	769	27,274
México	4,164	76,774	292	76,774
Michoacán	5,782	55,465	1,272	55,465
Morelos	960	611,196	32	2,105
Nayarit	1,246	521,602	499	31,132
Nuevo León	1,820	376,883	118	4,545
Oaxaca	7,712	2,639,749	2,591	363,132
Puebla	4,865	2,744,991	832	142,753
Querétaro	1,690	769,381	226	22,130
Quintana Roo	487	255,632	79	6,747
San Luis Potosí	4,037	1,152,859	809	61,348
Sinaloa	3,227	1,092,025	772	34,958
Sonora	1,825	572,759	119	7,078
Tabasco	1,997	1,290,326	69	3,934
Tamaulipas	9,212	553,083	159	6,016
Tlaxcala	616	701,087	21	576
Veracruz	11,505	4,021,208	2,270	344,983

Entidad federativa	Núm. de localidades con menos de 15 mil habitantes.	Núm. de habitantes	Núm. de localidades con alto y muy alto rezago social	Núm. de habitantes
Yucatán	824	719,844	160	7,679
Zacatecas	2,538	849,654	172	6,947
<b>Total</b>	<b>106,978</b>	<b>31,940,219</b>	<b>22,796</b>	<b>2,540,465</b>

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL. Página WEB: <http://www.coneval.gob.mx>.

En términos porcentuales, Chiapas concentra 18% de las localidades con alto y muy alto rezago y 22% de la población bajo esas características. Le siguen en ese orden Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla. En este sentido, Chihuahua, a pesar de tener 10% de las localidades con alto y muy alto rezago social, sólo tiene 4% de la población que reúne esas características en el país (cuadro 5).

Cuadro 5. Localidades en situación de rezago social alto y muy alto por entidades seleccionadas

Entidad federativa	Núm. de localidades con alto y muy alto rezago	%	Núm. de habitantes	%
Chiapas	4,054	18	559,824	22
Guerrero	2,825	12	521,147	21
Oaxaca	2,591	11	363,132	14
Veracruz	2,270	10	344,983	14
Puebla	832	4	142,753	6
Chihuahua	2,379	10	93,584	4
México	292	1	76,774	3
Durango	1,006	4	47,919	2
Hidalgo	448	2	59,569	2
Michoacán	1,272	6	55,465	2
San Luis Potosí	809	4	61,348	2

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL. Página WEB: <http://www.coneval.gob.mx>.

El perfil de estas localidades se puede resumir de la siguiente manera: se trata de poblaciones con menos de 6,500 habitantes, con una proporción muy alta de población analfabeta y con graves carencias educativas, de acceso a los servicios de salud, a la vivienda y al equipamiento del hogar. Por otra parte, se trata de localidades con un porcentaje mayoritario de población indígena. Aun así, se trata de localidades que reúnen en su conjunto a más de 2.5 millones de habitantes.

Una primera conclusión es que se requerirían políticas en las entidades federativas que tienen una mayor cantidad de localidades con altos niveles de rezago social. Otra conclusión que sugieren estos datos es que se necesitan políticas de cohesión territorial que reviertan las condiciones de dispersión y aislamiento de las localidades rurales. Todo ello impone la necesidad de encaminar esfuerzos para conocer más a fondo las características de esas localidades y los activos territoriales para elaborar programas de desarrollo rural y de combate a la pobreza alimentaria.

## Conclusiones y perspectivas

Los datos presentados sirven de base para analizar la importancia que tiene la localización de los grupos en pobreza extrema y los programas sociales que ha instrumentado el Estado mexicano. En este sentido, es necesario unir la medición con el análisis de las políticas para ver el impacto de los programas en el ámbito rural. El análisis del rezago social en pequeñas localidades sugiere, por otra parte, que a pesar de los esfuerzos desplegados para combatir la pobreza alimentaria, se requiere fortalecer institucionalmente los programas, pero también complementarlos con otros que miren hacia el fortalecimiento social y productivo. Un mecanismo para lograr esto último es inducir o fortalecer las formas cooperativas de producción y consumo. Profundizar en los sistemas de abasto comunitarios y no sólo limitarse a la asistencia alimentaria individualizada. Es sintomático que la pobreza patrimonial haya mostrado una disminución en el periodo 1992-2008, más pronunciada que la pobreza alimentaria. Una de las probables causas de esta situación es que el mejoramiento de la vivienda implica una mayor cantidad de energías sociales y poner en juego la cooperación de los agentes. En este sentido, viene al caso mencionar alguna de las evaluaciones representativas de los programas alimentarios que han sido emblemáticos en el México del siglo XXI: el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES y PROCAMPO.

Interesa resaltar aquí, las contribuciones de ambos programas a la seguridad alimentaria de los hogares pobres en las áreas rurales. Respecto a los impactos del programa en la diversificación de la dieta, en 2002, Ruiz-Arranz, Davis, Stampini Winters y Handa, con datos de 1998 encontraron que el entonces PROGRESA y el Programa de Apoyos Para el Campo (PROCAMPO), tenían efectos sobre la seguridad alimentaria de los hogares pobres a pesar de que los beneficiarios de los apoyos de PROCAMPO son los productores, de los cuales 90% son hombres, lo que diferencia a este programa sustancialmente respecto a OPORTUNIDADES, pues en éste último son las mujeres las receptoras de los beneficios.

La seguridad alimentaria se logró en las familias por diferentes vías. Mientras que los beneficiarios de las transferencias del PROCAMPO incrementaban su consumo de alimentos por medio de la producción doméstica, los de PROGRESA incrementaban por igual su consumo recurriendo

al mercado y no a la producción. Para los hogares apoyados por PROGRESA, las aportaciones de ese programa representaban 23% de su ingreso. Las transferencias de PROCAMPO, representaban 10%. Estos programas aportaban a los hogares que tenían ambos beneficios 33% del ingreso monetario (Ruiz Arranz *et al.*, 2002). Aunque los datos revisados por Ruiz-Arranz y colaboradores datan de hace más de una década, es factible que la estructura de las transferencias en efectivo no se haya modificado en las zonas rurales en los últimos años.

Los autores concluyen que ambos programas son complementarios para el logro de la seguridad alimentaria en los hogares rurales, pero sugieren que el PROCAMPO puede tener amplias posibilidades al estar ligado a la inversión en la producción primaria.

Estas conclusiones son relevantes para el diseño de políticas. Aparentemente los efectos de un programa de apoyo a la producción pueden ser multiplicadores en el empleo, la alimentación, la salud y la educación, por lo que la pregunta es en qué condiciones el apoyo a las actividades productivas de los hogares rurales pobres puede detonar más ampliamente las capacidades humanas, es decir, tener efectos multiplicadores en el campo (Sadoulet, E.; de Janvry, A. y Davies, B., 2001).

Los datos que hemos revisado en torno al crecimiento del costo de la canasta alimentaria básica, demuestran que los programas de transferencias monetarias pueden enfrentarse, en un contexto productivo adverso, a severas dificultades. El índice de rezago social por localidades, por otra parte, sugiere que las políticas sociales alimentarias no han podido cubrir a una población que por sus características étnicas, por su aislamiento y por la falta de información, podría encontrarse excluida de los programas. Ello indica la necesidad de profundizar los estudios para instrumentar políticas que hagan llegar los beneficios de las políticas sociales a los pobladores de esas localidades. Los breves datos comparativos entre dos programas de apoyos a los hogares rurales muestran, por otro lado, que junto a las políticas sociales de transferencias monetarias, deben adoptarse medidas complementarias de apoyo a la producción y al desarrollo local. Por ello es necesario debatir la importancia de ampliar la producción de alimentos e impulsar mercados locales y regionales que permitan el crecimiento del empleo mediante el impulso a la producción primaria y agroindustria en marcos sostenibles, así como en la recuperación de hábitos alimenticios ligados a las identidades regionales.

Un paradigma emergente en el desarrollo rural puede ayudar a comprender, desde un punto de vista institucional, la importancia que tiene construir políticas que promuevan la formación de sistemas agroalimentarios locales. Los estudios sobre sistemas productivos específicos que aprovechan las características de la organización social y del territorio, han mostrado su utilidad como alternativas a la pobreza rural (Boucher, Requier-Desjardins y Brun, 2010; Juárez Sánchez y Ramírez Valverde, 2008; Torres Salcido, 2007). Estos sistemas pueden aprovechar la multifuncionalidad que potencialmente contienen los territorios marginados, desarrollando los servicios como el turismo u otras formas de producción sustentables (Barkin, 2006) valoradas

por el consumidor de las localidades urbanas. Estos sistemas agroalimentarios locales pueden ser la base de una amplia política cuyo objetivo sea impulsar la seguridad alimentaria y activar las capacidades productivas de los territorios con base en el reconocimiento de la especificidad de la acción humana, las instituciones locales (gobiernos locales, autoridades tradicionales, instituciones de cooperación y solución de conflictos) y la cultura alimentaria; especificidad que se ha abordado en otro artículo (Muchnik, Sanz y Torres Salcido, 2008). En suma, se requiere impulsar una perspectiva integral del desarrollo rural y territorial que dé vida a las localidades rezagadas.

## Bibliografía

Amartya Sen, 2001, *La desigualdad económica. Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen*, primera versión en español (original en inglés: 1997), FCE, México, D.F.

Barkin, David, *Construyendo realidades alternativas en regiones indígenas y campesinas: hacia una gestión sustentable de los recursos*, III Congreso Internacional de la Red SIAL. Alimentación y Territorios. ALTER O6 edit. Baeza, España: CSIC-GIS-SYAL-Universidad Internacional de Andalucía, 2006, disponible en: <http://gis-syal.agropolis.fr/ALTERO6/pdf/actes/c28.pdf>. Fecha de acceso: 9 de abril de 2007.

Boltvinik, Julio, "Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados", en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5 (mayo), 2003, México, D.F., pp. 453-465.

—, "Presentación. De la pobreza al florecimiento humano ¿Crítica o utopía?", en *Desacatos Revista de Antropología Social*, vol. 23, núm. enero-abril, 2007, pp. 13-52.

—, 1990, *Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición*, Caracas: PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

Boucher, Francois, Denis Requier-Desjardins y Virginie Brun. *SYAL: Un nouvel outil pour le développement de territoires marginaux. Les leçons de l'alliance des agro-industries rurales de la Selva Lacandona, Chiapas*. Montpellier, France: Innovation, C.U.M.R., 2010. Database on-line. Available <http://www.isda2010.net/>.

Comité Técnico de Medición de la Pobreza, 2002, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, D.F., SEDESOL.

Cortés C., Fernando, "Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000", en *Estudios Sociológicos*, vol. 21, núm. 62 (mayo-agosto), 2003, pp. 463-470.

—, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely Pardo y Hadid Vera Llamas, 2002, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx*, México, D.F., SEDESOL.



Damián, Araceli y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Comercio Exterior* 53, núm. 6 (junio), 2003, pp. 519-531.

De Janvry, Alain y E. Sadoulet, 2000, "Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina", Washington.

Dieterlin, Paulette, "Comentario. Cuatro enfoques sobre la idea del florecimiento humano", en *Desacatos Revista de Antropología Social*, vol. 23, núm. enero-abril, México, D.F., 2007, pp. 147-158.

Elbers, Chris, Jean O., Lanjouw y Peter Lanjouw. "Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality", en *Econometrica*, vol. 71, núm. 1, s.l.e. 2003, pp. 355-364.

Grusky, David B., S. M. Ravi Kanbur, y Amartya Kumar Sen, 2006, *Poverty and inequality*. Stanford, Calif. Stanford University Press.

Hernández Laos, Enrique y Jorge Velázquez Roa, 2003, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*. 1ª ed., México, D.F., UAM-Plaza y Valdés.

Juárez Sánchez, José P. y Benito Ramírez Valverde, "El turismo rural como complemento al desarrollo territorial rural en zonas indígenas de México", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, núm. 236, 2008. Disponible en la página WEB: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-236.htm>.

Muchnik, José; Javier Sanz Cañada y Gerardo Torres Salcido, "Systèmes Agroalimentaires Localisés: État des recherches et perspectives", en *Cahiers Agricultures*, vol. 17, núm. 6, 2008, pp. 513-519.

Ruiz-Arranz, María, Davis B. Stampini, M. Winters, P. Handa, S., *More calories or more diversity? An econometric evaluation of the Progresá and Procampo transfer programs on food security in rural Mexico*, disponible en la página WEB: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ae028e/ae028e00.pdf>, 2002, pp. 21-22. [Acceso julio 8 de 2007].

Sadoulet, Elizabeth, Alain de Janvry, A. y Davies, B., *Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico*. Washington: IFPRI, 2001, p. 24 y ss., disponible en la página WEB: <http://www.ifpri.org> [Acceso 6 de julio de 2007].

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú, 2004, *Desarrollo Territorial Rural*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Stiglitz, Joseph, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, 2009, *vers de nouveaux systèmes de mesure*, 1ª ed., París, Odile Jacob.

Torres Salcido, Gerardo, "Agroindustria rural y mercados de trabajo ¿Alternativa a la pobreza rural?", en *Cadernos del Prolam*, año 7, vol. 2, Sao Paulo, Brasil, 2007, pp. 9-32.

Yoram, Amiel y John A. Bishop, 2003, *Inequality, welfare and poverty: Theory and measurement*. Amsterdam, Boston, Jai.



PROCURADURÍA  
AGRARIA