

OCDE
Estudios de Política Rural

México

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos de 30 democracias trabajan conjuntamente para que juntos enfrenten los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE también está al frente de los esfuerzos por comprender y ayudar a los gobiernos a responder a nuevos desarrollos y preocupaciones, tales como la gobernanza corporativa, la economía de información y los retos representados por una población cada vez de mayor edad. La Organización proporciona un espacio en donde los gobiernos pueden comparar sus experiencias con políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar prácticas que dieron resultados y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de la Comunidad Europea participa en los trabajos de la OCDE.

OECD Publishing disemina ampliamente los resultados de la recolección de estadísticas e investigaciones acerca de asuntos económicos, sociales y medioambientales, así como acerca de las convenciones, lineamientos y estándares acordados por sus miembros.

Originalmente publicada por la OCDE en inglés (con la versión en español y francés de las conclusiones y recomendaciones) bajo el siguiente título:

OECD Rural Policy Reviews MEXICO

© 2007 OECD

Todos los derechos reservados

Edición en español por:

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural)

Publicada en acuerdo con la OECD París, Francia a través del Centro de la OCDE en México.

La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad de Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural)

Está prohibida cualquier reproducción, copia, transmisión o traducción de esta publicación sin permiso escrito.

Presentación

El presente Estudio de Política Rural fue solicitado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del Gobierno de México a la División de Competitividad Regional y Gobernanza de la OCDE en 2006. El propósito general que se planteó para este estudio, fue el de evaluar el impacto de la política de desarrollo rural en el período 2001-2006, tomando en cuenta cuatro aspectos importantes:

- Realizar una caracterización del sector rural, desde una visión integral que abordara los diferentes elementos expuestos para la política de desarrollo rural,
- Analizar las tendencias y principales indicadores relacionados con la economía de los territorios rurales, así como el impulso a una nueva institucionalidad para el campo sustentada en la participación ciudadana,
- Revisar el nivel de cumplimiento de los objetivos que la política de desarrollo rural se había trazado, y
- Obtener una serie de recomendaciones que contribuyeran a mejorar el diseño, instrumentación y evaluación de la política en la materia.

De este modo, consideramos que los resultados que ha arrojado el estudio, contribuyen efectivamente a incorporar nuevos cursos de acción para fortalecer la estrategia de instrumentación de la política de desarrollo rural. Sobre todo, en estos momentos en que estamos dando inicio a una nueva administración del gobierno federal, donde cobra especial relevancia la necesidad de impulsar una nueva agenda de gobierno para el campo, así como la implementación de nuevas estrategias gubernamentales para el diseño, instrumentación y evaluación de la política de desarrollo rural.

Quisiera destacar la permanente interacción que hubo entre la OCDE y las diferentes instituciones mexicanas. Este esfuerzo conjunto propició una continua orientación y retroalimentación, tanto de información como de puntos de vista relacionados con los propósitos y alcances del estudio, lo cual facilitará que los actores involucrados tengan una comprensión global de las

posibilidades de aplicación de sus resultados, además de obtener como valor agregado el aprendizaje institucional.

En el cumplimiento de esta iniciativa, externo un sincero agradecimiento al trabajo realizado por la OCDE y al equipo de la Dirección de Gobierno y Desarrollo Territorial, encabezado por la Sra. Odile Sallard y el Sr. Mario Pezzini, quienes aportaron su experiencia y profesionalismo para hacer posible este estudio.

De la misma manera, deseo expresar un especial reconocimiento a la colaboración que para este estudio tuvo a bien desarrollar el INCA Rural, tanto para hacer factible la participación de distintos organismos del gobierno mexicano, como para aportar elementos de información que enriquecieron el análisis de la política de desarrollo rural de nuestro país. Por ello particularmente agradezco a su directora la Lic. Leticia Deschamps Solórzano y al Biol. José Ángel Domínguez Vizcarra.

Espero que este trabajo sea de utilidad para las organizaciones rurales, prestadores de servicios profesionales, investigadores, académicos, servidores públicos y la población rural, a fin de apoyar las tareas que cotidianamente realizan, con el espíritu de acrecentar los mejores resultados en el compromiso común de impulsar el desarrollo rural en el campo mexicano.

ING. ANTONIO RUIZ GARCÍA
Subsecretario de Desarrollo Rural

Prefacio

Con aumento en la productividad agrícola que han conducido a una dramática reducción del empleo en el sector, las regiones rurales en toda la OCDE ahora dependen de un amplio rango de actividades económicas para su crecimiento. La creciente globalización, el mejoramiento en las comunicaciones y la reducción en los costos del transporte, son condiciones adicionales para el cambio económico en áreas rurales. Las políticas tradicionales de subsidiar labores agrícolas, no han tenido la capacidad para aprovechar el potencial de las nuevas alternativas económicas. En 2006, la OCDE publicó un informe temático *The New Rural Paradigm: Policies and Governance* (El Nuevo Paradigma Rural: Política y Gobernanza), el cual busca explicar el actual giro en las políticas de desarrollo rural, que responde a estos importantes cambios económico, así como el nuevo enfoque de gobernanza que apoya el desarrollo de las políticas que estos procesos requieren.

Las políticas para desarrollar los territorios rurales están empezando a tomar en cuenta la diversidad de las actividades económicas, así como la heterogeneidad de las regiones rurales. De manera general, las regiones rurales enfrentan dificultades de declive económico, con problemas de emigración, envejecimiento poblacional, insuficientes capacidades y una baja productividad laboral, que limitan la masa crítica necesaria para contar con los servicios públicos, infraestructura y desarrollo de negocios, creándose un círculo vicioso. Sin embargo, existen muchas regiones rurales que han aprovechado las oportunidades y construido con base en sus activos, tales como su localización, recursos naturales, riqueza cultural y su capital social. El éxito de tales regiones rurales se refleja en la información generada en las estadísticas regionales.

Promover el desarrollo rural implica numerosos retos de política y gobernanza porque requiere una coordinación multisectorial, a través de todos los órdenes de gobiernos y entre los actores públicos y privados. Es por ello que los países de la OCDE han impulsado un cambio de paradigma, en sus propósitos de enfrentar estos importantes retos. Las características más representativas de este cambio son el enfoque territorial más allá de una visión sectorial, así como privilegiar las inversiones más que los subsidios.

La naturaleza multidisciplinaria del desarrollo rural, ha dificultado la disponibilidad de marcos analíticos para revisar y evaluar los enfoques multisectorial y territo-

rial. La OCDE continuará trabajando con otros organismos interesados a nivel mundial para estos fines. El trabajo de la OCDE relacionado con el desarrollo rural a través del Group of the Council on Rural Development (Grupo del Consejo para el Desarrollo Rural), creado en 1990, se intensificó con la creación en 1999 del Territorial Development Policy Committee (TDPC o Comité de Políticas de Desarrollo Territorial) y sus Working Party on Territorial Policy in Rural Areas (Equipos de Trabajo para las Políticas Territoriales en Áreas Rurales). Estas instancias proporcionan a los gobiernos un foro para la discusión del desarrollo regional en los espacios rurales. A principios de 2006 bajo la guía del TDPC, el Directorate of Public Governance and Territorial Development (GOV o Dirección de Gobierno y Desarrollo Territorial) lanzó una serie de estudios sobre política rural en distintos países de la OCDE, tal como éste, para profundizar en el conocimiento internacional en este campo.

Reconocimientos

E

ste estudio fue elaborado por el Directorate of Public Governance and Territorial Development (GOV o Dirección de Gobierno y Desarrollo Territorial) de la OCDE. El Secretariado de la OCDE desea agradecer a las autoridades mexicanas por su cooperación y apoyo. Italia y España fueron los colegas revisores de este proceso.

El estudio fue dirigido por el Sr. Mario Pezzini, quien encabeza el Territorial Reviews and Governance Division, coordinado y redactado, respectivamente, por el Sr. Nicola Crosta y el Sr. José Antonio Ardavín del Secretariado de la OCDE. Se incorporaron las contribuciones individuales del Sr. Brian McCauley y la Sra. Karen Maguire del Secretariado de la OCDE. Contribuyeron de manera externa el Sr. Pablo Rodas-Martini (ASIES/IDRC) y el Sr. Yancy Vaillant (Universidad Autónoma de Barcelona).

Índice

| | |
|--|-----|
| Lista de siglas y acrónimos | 14 |
| Conclusiones y recomendaciones | 17 |
| Capítulo 1. Perfil del México rural: desafíos y oportunidades | 33 |
| Puntos clave | 34 |
| Introducción | 35 |
| 1.1. ¿Qué es “rural” en México? | 36 |
| 1.2. ¿Qué está pasando en las áreas rurales? | 43 |
| 1.2.1. Población y migración | 44 |
| 1.2.2. Equidad y bienestar social | 54 |
| 1.2.3. Estructura y desempeño económicos | 56 |
| 1.2.4. Medio ambiente y sustentabilidad | 74 |
| Conclusión | 79 |
| Notas | 80 |
| Anexo 1.A1. Tablas detalladas y Notas metodológicas | 83 |
| Capítulo 2. Política rural en México | 89 |
| Puntos clave | 90 |
| Introducción | 91 |
| 2.1. La evolución de la política rural mexicana | 92 |
| 2.2. El marco de referencia institucional de la política rural | 94 |
| 2.3. Programas federales que inciden en áreas rurales | 100 |
| 2.4. Políticas dirigidas al desarrollo rural | 109 |
| Conclusión | 123 |
| Notas | 124 |
| Capítulo 3. El camino hacia adelante: aspectos críticos y prioridades de acción | 129 |
| Puntos clave | 130 |
| Introducción | 131 |

| | |
|---|-----|
| 3.1. Marco de gobernabilidad..... | 132 |
| 3.1.1. Coordinación y colaboración horizontal a nivel federal | 133 |
| 3.1.2. Coordinación vertical y el proceso de descentralización | 138 |
| 3.2. Programas federales que inciden en áreas rurales..... | 141 |
| 3.2.1. Aprovechamiento total del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) como plan concertado y como presupuesto rural | 141 |
| 3.2.2. Hacia una combinación de políticas sectoriales que aborden los desafíos y el potencial de áreas rurales | 144 |
| 3.3. Políticas dirigidas al desarrollo rural: posibles ganancias en eficacia y eficiencia | 157 |
| 3.3.1. Reforzar las ventajas comparativas del Programa de Desarrollo Rural (PDR) | 159 |
| 3.3.2. Consolidar los logros de la Estrategia para Microrregiones..... | 167 |
| Conclusión..... | 178 |
| Notas | 179 |
| Bibliografía | 181 |

Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1.1. Definiciones de lo rural según distintas dependencias gubernamentales en México..... | 39 |
| Cuadro 1.2. Tipología Regional de la OCDE..... | 41 |
| Cuadro 1.3. El asunto de la emigración es en esencia una cuestión de disparidades en el desarrollo regional..... | 49 |
| Cuadro 1.4. Medidas alternativas de estándares para medir el Nivel de Vida utilizados en México..... | 57 |
| Cuadro 1.5. Régimen de la tenencia de la tierra en México..... | 77 |
| Cuadro 2.1. El PDR y la construcción de la arquitectura institucional de la LDRS | 116 |
| Cuadro 3.1. Iniciativas para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en las regiones rurales..... | 153 |
| Cuadro 3.2. El turismo y la economía rural en países seleccionados de la OCDE y no miembros de la OCDE | 158 |
| Cuadro 3.3. La energía renovable en Alemania..... | 160 |

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1.1. Indicadores del abastecimiento de servicios sociales y para la población | 63 |
| Tabla 1.A1.1. Detalle de localidades, municipios y regiones TL3 de la OCDE, por estado | 84 |
| Tabla 1.A1.2. Empleos no agropecuarios por nivel territorial | 86 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 1.A1.3. Crecimiento en el empleo no agropecuario por nivel territorial, 1999-2004..... | 87 |
| Tabla 1.A1.4. Grado de población urbana y rural incluido en las tipologías de la OCDE para México | 88 |
| Tabla 2.1. Presupuesto "Rural" por Secretaría | 99 |
| Tabla 2.2. Presupuesto por Clasificación de Objetivos del PEC..... | 102 |
| Tabla 2.3. Evolución de los programas de desarrollo rural en Alianza | 111 |
| Tabla 2.4. Avances del proceso de descentralización..... | 113 |
| Tabla 2.5. Indicadores de marginación y perfil socioeconómico de las microrregiones (MR)..... | 121 |
| Tabla 2.6. Evaluación del progreso, las "banderas blancas" | 122 |
| Tabla 3.1. El nuevo paradigma rural..... | 132 |
| Tabla 3.2. Cobertura del PDL en la estrategia para MR..... | 174 |

Figuras

| | |
|---|----|
| Figura E.1. Definición del México rural | 19 |
| Figura E.2. Población en áreas urbanas y rurales..... | 19 |
| Figura E.3. PIB per cápita en regiones Predominantemente Rurales (PR) como porcentaje del promedio nacional..... | 20 |
| Figura E.4. Diversificación de la economía rural: crecimiento en el empleo rural y urbano en actividades no agropecuarios | 22 |
| Figura E.5. Secretarías y presupuesto asignado a la política rural | 29 |
| Figura 1.1. Definición de lo rural | 37 |
| Figura 1.2. Mapa de municipios según la clasificación de lo rural-urbano..... | 38 |
| Figura 1.3. Regiones Predominantemente Rurales (PR) según la tipología de la OCDE y áreas urbanas | 41 |
| Figura 1.4. Proporciones y disparidades rurales..... | 43 |
| Figura 1.5. Una mirada a las áreas rurales por medio de cuatro preocupaciones principales del desarrollo | 44 |
| Figura 1.6. Población que vive en regiones Predominantemente Rurales..... | 44 |
| Figura 1.7. Mapa de las localidades urbanas y rurales | 45 |
| Figura 1.8. Estructura por edades de la población en México y en áreas rurales | 47 |
| Figura 1.9. Distribución por edades de propietarios de tierras comunales y de ejidos | 47 |
| Figura 1.10. Población en áreas urbanas y rurales..... | 48 |
| Figura 1.11. PIB per cápita estimado por tipo de municipio y región..... | 55 |
| Figura 1.12. PIB per cápita en regiones Predominantemente Rurales como porcentaje del promedio nacional..... | 55 |
| Figura 1.13. PIB per cápita por tipo de región en los países de la OCDE y en estados mexicanos..... | 56 |
| Figura 1.14. Incidencia de pobreza rural | 60 |

| | |
|--|-----|
| Figura 1.15. Relación de ingreso rural-urbano por familia..... | 61 |
| Figura 1.16. Composición por sectores de la población económicamente activa según distintos niveles territoriales y definiciones de áreas rurales..... | 66 |
| Figura 1.17. Distribución del ingreso por fuente en localidades rurales | 67 |
| Figura 1.18. La economía rural: crecimiento del empleo por sector no agropecuario..... | 69 |
| Figura 1.19. Regiones Predominantemente Rurales con actividades manufactureras significativas | 69 |
| Figura 1.20. Especialización de la industria en áreas Predominantemente Rurales con más de 15% de empleo en..... | 70 |
| Figura 1.21. Regiones Predominantemente Rurales donde el turismo tiene una importancia relevante | 71 |
| Figura 1.22. Crecimiento del empleo por tipo de región..... | 73 |
| Figura 1.23. Cambios en la cobertura vegetal, 1976-2002 | 75 |
| Figura 1.24. Área con vegetación de bosques y selvas por región y estado..... | 75 |
| Figura 1.25. Superficie de tierras de temporal y riego por región y estado | 78 |
| Figura 2.1. Estructura de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable | 96 |
| Figura 2.2. Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable | 97 |
| Figura 2.3. Gasto público para el desarrollo rural sustentable | 99 |
| Figura 2.4. Recursos del Programa de Desarrollo Rural y las microrregiones..... | 110 |
| Figura 2.5. Distribución del presupuesto federal para el PDR..... | 114 |
| Figura 2.6. Inversión de la estrategia de MR por fuente financiera..... | 119 |
| Figura 2.7. Municipios con índice de alta y muy alta marginación..... | 119 |
| Figura 3.1. Bloques complementarios para la política rural..... | 145 |
| Figura 3.2. Secretarías y presupuesto asignados para la política rural según el PEC | 146 |
| Figura 3.3. Diferencia en aprovechamiento entre estudiantes urbanos y rurales en la evaluación PISA..... | 149 |
| Figura 3.4. Inversión total en el PDR por fuente | 161 |
| Figura 3.5. Inversión Federal y Estatal en el PDR y cantidad de beneficiarios..... | 162 |
| Figura 3.6. Beneficiarios y centralización regional de los recursos del PDR, 2004..... | 163 |
| Figura 3.7. Recursos totales y per cápita rural del PDR por estado | 164 |
| Figura 3.8. Recursos, beneficiarios e indicadores de impacto por sector de apoyo..... | 165 |
| Figura 3.9. Recursos, beneficiarios e indicadores de impacto por grado de marginación..... | 165 |

| | |
|--|-----|
| Figura 3.10. Grado de avance en el abastecimiento de servicios básicos a la población de las “banderas blancas” | 168 |
| Figura 3.11. Déficit y costo del déficit de “banderas blancas” | 170 |
| Figura 3.12. Distribución y crecimiento de la inversión por “banderas blancas” | 171 |
| Figura 3.13. Focalización de los recursos de la estrategia de MR | 172 |
| Figura 3.14. Focalización de los recursos del PDL por tipo de municipio y localidad, 2002-2005 | 173 |
| Figura 3.15. Recursos del PDL por tipo de localidad | 175 |

Lista de siglas y acrónimos

| Acrónimo | Significado |
|-------------------|--|
| CCA(s) | Centros Comunitarios de Aprendizaje |
| CDI | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas |
| CDRS | Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (Nacional, Estatal, Distrital, Municipal) |
| CEC(s) | Centros Estratégicos Comunitarios (de la Estrategia Microrregiones) |
| CECADER | Centro de Calidad para el Desarrollo Rural |
| CIDRS | Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable |
| CNA | Comisión Nacional del Agua |
| CONAFOR | Comisión Nacional Forestal |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| COPLADE | Comité(s) de Planeación y Desarrollo Estatal |
| COPLADEMUN | Comité(s) de Planeación y Desarrollo Municipal |
| ENHRUM | Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México |
| ENIGH | Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares |
| FISM | Fondo para la Infraestructura Social Municipal |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| GATT | Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| IN | Intermediate Regions (Regiones Intermedias, tipología de la OCDE) |
| INAFED | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal |
| INCA Rural | Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| LDRS | Ley de Desarrollo Rural Sustentable |
| TLCAN | Tratado de Libre Comercio de América del Norte |
| PAPIR | Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural |
| PDL | Programa para el Desarrollo Local |
| PDR | Programa de Desarrollo Rural |

| | |
|------------------|--|
| PEC | Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable |
| PR | Predominantly Rural (Predominantemente Rural, tipología de la OCDE) |
| PROCAMPO | Programa de Apoyos Directos al Campo |
| PROCEDE | Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares |
| PRODESCA | Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural |
| PROFEMOR | Programa para el Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural |
| PROFEPA | Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente |
| PROGRESA | Programa de Educación, Salud y Alimentación (Oportunidades) |
| PRONASOL | Programa Nacional de Solidaridad |
| PSP | Prestadores de Servicios Profesionales (del Programa de Desarrollo Rural) |
| PU | Predominantly Urban (tipología de la OCDE) |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SCT | Secretaría de Comunicaciones y Transportes |
| SE | Secretaría de Economía |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEMARNAT | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| SENACATRI | Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural |
| SENER | Secretaría de Energía |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SINACATRI | Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural |
| SRA | Secretaría de la Reforma Agraria |
| SS | Secretaría de Salud |
| STPS | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |

Conclusiones y recomendaciones

Perfil del México Rural: retos y oportunidades

La amplitud del territorio y la población rural contrastan con su contribución al PIB.

Las regiones rurales abarcan más del 80 % del territorio mexicano y en ellas habita, utilizando una definición amplia, 37 millones de personas, es decir 36 % de la población mexicana. Estas cifras hacen de México el país con mayor población en áreas predominantemente rurales entre los miembros de la OCDE. A pesar de su importancia en términos de territorio y población, las regiones rurales contribuyen con una pequeña parte de la economía. El contraste es particularmente visible cuando se considera la definición oficial de rural en México (localidades de menos de 2,500 habitantes), pues teniendo casi a un cuarto de la población del país, su participación en el PIB se estima en 2 % (ver Figura E.1).

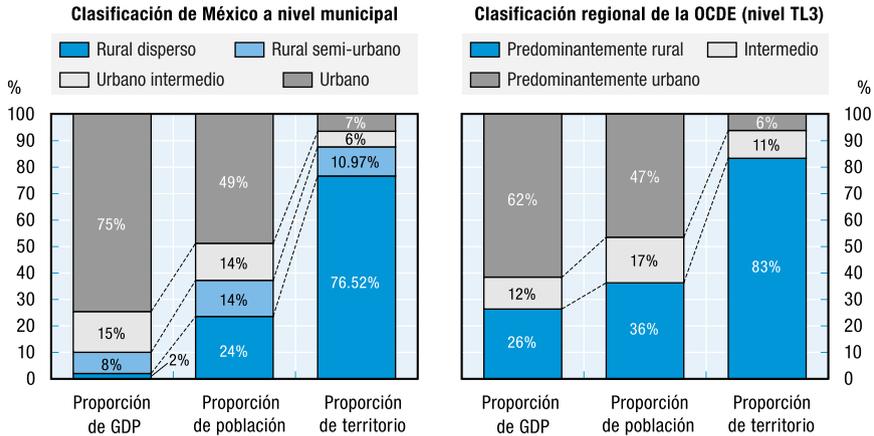
Los retos de las áreas rurales están ligados a la dispersión,...

La población rural se encuentra altamente dispersa: 24 millones de personas viven en más de 196,000 localidades remotas y 13 millones adicionales viven en cerca de 3,000 localidades rurales semiurbanas. Causas de esta dispersión son el carácter montañoso de una gran parte del territorio mexicano, y en alguna forma también la atomización de la tierra y la falta de claridad en la definición de derechos de propiedad asociada al régimen de propiedad social. En consecuencia, desde la distribución de tierras que siguió a la Revolución Mexicana, muchos propietarios de tierra y sus descendientes tenían fuertes incentivos a permanecer cerca de su tierra pero lejos de los mercados y servicios públicos, quedando restringidos a la agricultura de subsistencia o de baja productividad.

... a una población decreciente,...

La evolución demográfica de las áreas rurales ha sido significativamente distinta a la del resto del país. En comparación al rápido crecimiento y concentración de la población urbana, la población rural, permaneció relativamente estable y dispersa durante la segunda parte del siglo XX, y por tanto disminuyendo en términos relativos. A partir de 2000, la población en

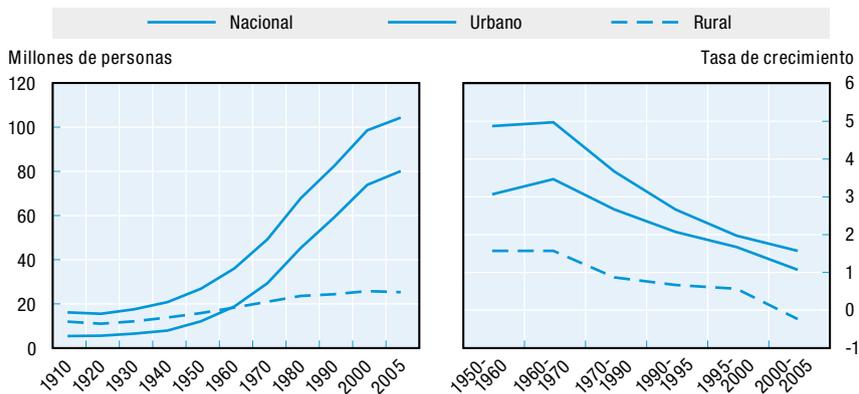
Figura E.1. Definición del México rural



Fuente: OECD Regions at a Glance (por publicarse) y cálculos con información de INAFED (2000) e INEGI (2006).

localidades rurales dispersas se redujo también en términos absolutos. Esta reducción es resultado de dos efectos combinados: las menores tasas de fertilidad durante la última década, que ha disminuido significativamente la tasa de dependencia de niños y adultos mayores; y la migración de jóvenes a ciudades medianas y al extranjero, que a su vez ha traído múltiples efectos económicos y sociales, incluyendo la feminización de la población rural, un aumento en la tasa de dependenciade adultos mayores y el incremento de las remesas como fuente de ingreso.

Figura E.2. Población en áreas rurales y urbanas
1910-2005

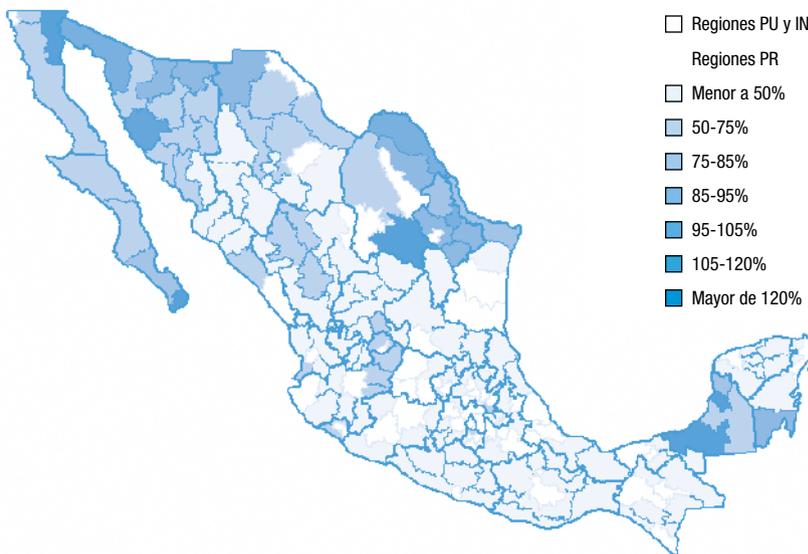


1. Rural se refiere a las localidades rurales dispersas (menos de 2,500 habitantes).
Fuente: INEGI (2006).

... a una marcada división rural-urbana en términos de estándares de vida...

Los estándares de vida de la población rural son significativamente menores que los de la población urbana y la diferencia entre ellos es mayor que en el resto de los países de la OCDE. Mientras que el PIB per cápita promedio en áreas urbanas es 41 % mayor que el promedio nacional, en los municipios rurales dispersos y rurales semi-urbanos, es 73 % y 57 % menor que el promedio nacional respectivamente. De hecho, con excepción de ciertas áreas del norte, casi todas las regiones predominantemente rurales tienen un PIB per cápita menor a 50% del promedio nacional, cuando en general el promedio entre los países de la OCDE para estas áreas es 82 % del promedio nacional. A pesar de reducciones recientes en los niveles de pobreza desde su máximo alcanzado durante la crisis de 1995-96, 56 % de la población rural vive en condiciones de pobreza y 28 % en pobreza extrema.

Figura E.3. PIB per cápita en regiones Predominantemente Rurales (PR) como porcentaje del promedio nacional



Fuente: OECD con base en datos del INAFED (2000).

... y en términos de acceso a servicios públicos.

La dificultad y costo de proveer servicios públicos a localidades dispersas tiene implicaciones en los estándares de vida de la población rural. Las localidades menos accesibles enfrentan bajos niveles de infraestructura y servicios de

educación y salud. Solamente 68 % de los hogares en municipios rurales dispersos contaba con piso firme, solo 52 % con drenaje, 87 % con electricidad y 16 % con servicio telefónico en 2000. La escolaridad promedio es menor a 5 años en municipios rurales en contraste con 7.8 en áreas urbanas y 9.7 en la Ciudad de México. Solo cerca del 80 % de los hogares en localidades rurales dispersas tiene acceso a servicios de salud a una distancia menor a 5 kilómetros, los cuales cuentan con 22 camas de hospital y 96 médicos por cada 100,000 habitantes, en contraste con las 109 camas y 179 médicos en áreas urbanas. Estos hechos se reflejan en la esperanza de vida, que en ciertas localidades rurales es 10 años menor que en la Ciudad de México y la tasa de mortalidad infantil que llegan a ser tres veces mayor que en la capital.

Hay sin embargo oportunidades significativas ligadas al «bono demográfico»...

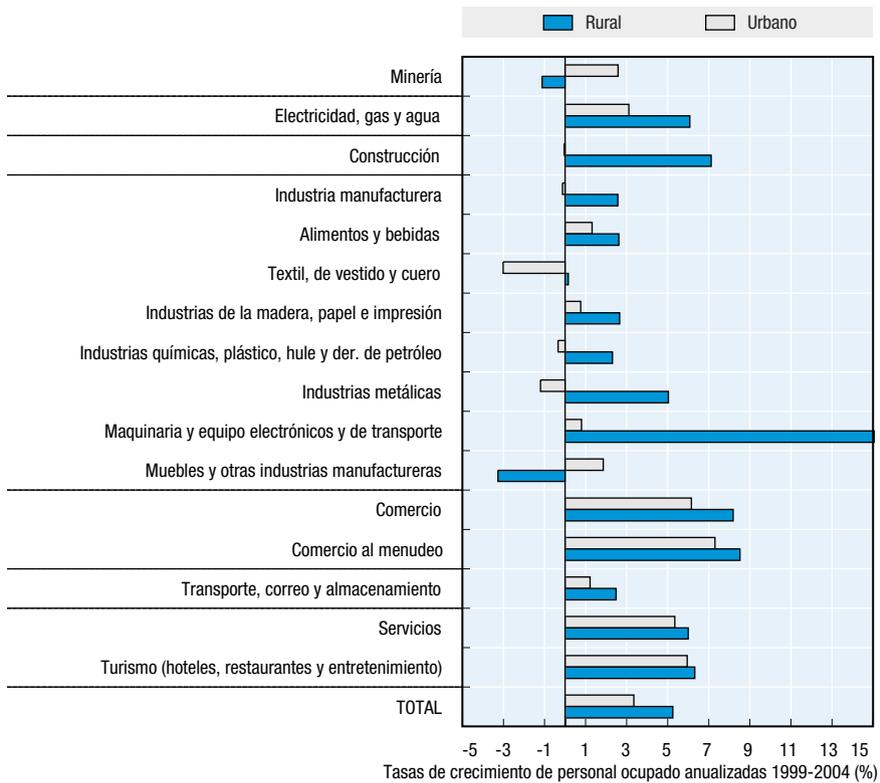
La dimensión abrumadora de los retos frecuentemente difumina la percepción de la heterogeneidad de las áreas rurales y las oportunidades relacionadas con recursos abundantes escasamente explotados. El aprovechamiento de estas oportunidades podrá contribuir al fortalecimiento de la economía rural y al sostenimiento del crecimiento nacional. Primero, la población rural es predominantemente joven; la edad mediana es 20 años. Esta generación, que formará parte de la fuerza laboral durante la próxima década, forma parte del bono demográfico que México está experimentando como resultado de su transición demográfica. Ella podría contribuir al incremento de la producción y al crecimiento económico como ha sido el caso en el caso de otros países de la OECD. Además, aunque el promedio de los indicadores de escolaridad de las áreas rurales permanecen bajos (ya que incluyen también a la población adulta), las tasas de acceso y finalización de educación secundaria muestran que la actual generación de jóvenes está mejor preparada que las generaciones precedentes. Numerosos estudios también resaltan que la juventud rural mexicana es frecuentemente emprendedora y más familiarizada con las oportunidades de mercado y los avances tecnológicos.

... al amplio potencial de diversificación económica,...

Segundo, retos pero también oportunidades están ligadas a la transformación actual de la economía rural en México. La contribución de las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales al PIB se ha reducido de 8 % en 1990 a 5 % en 2004. En términos de empleo, sin embargo, la agricultura sigue siendo la actividad preponderante en los municipios rurales dispersos (con 44 % de su población ocupada en el sector primario). La proporción de empleo en este

sector en México es aún mayor que en el promedio de la OECD tanto para las regiones predominantemente rurales (30 % contra 10 %) como para la economía nacional (16 % vs 6 % promedio de la OCDE). Mientras que los productores agropecuarios grandes han podido integrarse a los mercados internacionales y han incrementado considerablemente las exportaciones agropecuarias, la gran mayoría de los productores pequeños aún se encuentran concentrados en cultivos de bajo valor agregado y con alta vulnerabilidad a cambios en precios. La transición de agricultura a otras actividades tiene lugar con gran rapidez en las áreas rurales. Dos hechos son evidencia de este fenómeno. Primero, la proporción del ingreso no-agropecuario que ha crecido sustancialmente, hasta el punto de representar más del 50 % del ingreso familiar aún en las áreas rurales dispersas. Segundo, el empleo no-agropecuario que creció más en áreas rurales (5.2 % anual) que en áreas urbanas (3.5 %) entre 1999 y 2004.

Figura E.4. Diversificación de la economía rural: crecimiento en el empleo rural y urbano en actividades no agropecuarias



Rural incluye a las localidades rurales dispersas (de menos de 2,500 habitantes) y rurales semi-urbanas (de menos de 15,000).

Fuente: INEGI Censos Económicos 1999, 2004.

El primer refugio fuera de la agricultura es el comercio al menudeo. A pesar de ser un sector grande, tuvo un crecimiento importante (8.5 % anual) en el período 1999-2004. El crecimiento de las actividades manufactureras no fue tan fuerte, sin embargo, fue también mayor que en el contexto urbano. Destaca el hecho de que los sectores manufactureros que crecieron más en áreas rurales fueron sectores avanzados como la fabricación de maquinaria, equipo electrónico y de transporte (15 % anual). La diversificación creciente de la economía rural varía de región a región. Aunque la contribución de la diversificación al mejoramiento de los estándares de vida no es fácilmente cuantificable, la evidencia demuestra que el PIB per cápita en las regiones predominantemente rurales más diversificadas (los estados del norte como Nuevo León, Baja California, Baja California Sur y Coahuila) es mayor que no solo en el resto de las áreas rurales sino que el promedio nacional.

... y a la presencia de recursos naturales, culturales y energéticos subutilizados.

Tercero, el crecimiento de sectores como el turismo como alternativa de ingreso en áreas rurales digno de ser destacado. De 1999 a 2004 el sector turismo fue uno de los sectores con mayor crecimiento, nuevamente ligeramente superior en áreas rurales (6.3 %) que en áreas urbanas. En 2004, 9 % del empleo turístico se encontraba concentrado en áreas rurales. Las regiones Sur-Sureste y la Península de Baja California contienen las áreas rurales donde el turismo representa una proporción significativa del empleo y del valor agregado (más de 25 %). En particular, en la región Sur Sureste, que es la región más pobre del país, su riqueza en recursos naturales, herencia cultural y arqueológica y sitios históricos, podría convertirse en una de las llaves de su desarrollo económico. Adicionalmente, hay un potencial no utilizado en términos de fuentes de energía renovable presentes en áreas rurales incluyendo energía solar, eólica, hidráulica y bio-energía. La experiencia de varios países miembros y no miembros de la OECD indica que las áreas rurales pueden contribuir significativamente a la provisión de energía para consumo propio y del país en su conjunto, a la vez que proveen alternativas de ingreso y oportunidades de empleo a la población local.

En suma, hay diferentes «Méxicos rurales» con retos y potenciales distintos.

Las áreas rurales presentan una alta heterogeneidad: existen definitivamente las áreas rurales pobres, pero no puede generalizarse que «rural» implica «pobreza». Hay una parte de la economía rural que esta fuertemente ligada a

la agricultura, la pesca y la actividad forestal, mientras que hay áreas rurales que han diversificado su economía hacia las manufacturas y los servicios. Hay áreas rurales que se han desarrollado como destinos turísticos y otras tantas que contienen recursos naturales, y culturales no utilizados. Hay por lo tanto diversos retos para la política rural en México. Estos incluyen: 1) la reducción de la pobreza rural, 2) la provisión de servicios públicos básicos, 3) el fortalecimiento y diversificación de la economía rural y finalmente 4) la mejor explotación y preservación de los recursos culturales, naturales y energéticos subutilizados

¿Cómo ha enfrentado México los retos y oportunidades?

México ha tomado pasos innovadores hacia un esquema intersectorial y multinivel de política rural.

La política rural en México ha venido evolucionando en las últimas décadas de una política de un solo sector (agricultura) hacia una política que busca la integración de las acciones de los diferentes secretarías y de los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en las áreas rurales. El nuevo entorno institucional de estos cambios se basa en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) aprobada en 2001 que plantea el establecimiento de un órgano específico para la coordinación horizontal a nivel federal en materia de política rural (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS), la constitución de órganos participativos para la sociedad civil (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable) y la elaboración de un Programa Especial Concurrente (PEC). Este último ha evolucionado hacia la integración de un «presupuesto rural» que figura anualmente como anexo del presupuesto federal. Un análisis de este presupuesto demuestra que de entre los programas federales destinados a las áreas rurales, dos políticas sobresalen en términos de recursos: la política social (que involucra políticas de combate a la pobreza, educación y salud) y las políticas de «soporte productivo», que fundamentalmente tienen un enfoque agropecuario. Otras políticas federales con impacto significativo en las áreas rurales son la provisión de infraestructura básica y productiva y las política ambiental, agraria y laboral.

Los dos actores más relevantes de la política rural tienen programas explícitamente orientados al desarrollo rural...

Las dos secretarías con mayor impacto en áreas rurales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dentro de sus propias áreas de competencia, cuentan con programas específicamente orientados al desarrollo rural. Por un lado el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de SAGARPA es uno de los programas federales más descentralizados. Está orientado al fomento de inversiones productivas en agricultura, ganadería y actividades no agropecuarias con un enfoque de demanda y de proyecto. Dos componentes complementarios son asistencia técnica y apoyo organizacional. Este último componente ha sido instrumental en la construcción de la arquitectura institucional planteada en la LDRS. Por otro lado, SEDESOL coordina la Estrategia Micro-Regiones que es una estrategia multisectorial específicamente enfocada a las regiones rurales más marginalizadas con el objeto de proveer infraestructura básica y mejores condiciones para el desarrollo creando «micro polos de desarrollo», los llamados Centros Estratégicos Comunitarios (CECs). La especificidad de su ámbito de acción permite monitorear los avances y el déficit en cada una de las áreas de apoyo a través de mecanismos de validación objetivos y socialmente compartidos a través del sistema de «banderas blancas».

... que atienden distintos objetivos con un enfoque integrado.

Tanto el PDR como la Estrategia Micro-Regiones incluyen diversos aspectos que están en línea con las mejores prácticas entre los países de la OECD: 1) tienen una perspectiva territorial e integral del desarrollo rural que se extiende de las fronteras sectoriales; 2) no se enfocan en subsidios sino en inversiones, y 3) coordinan esfuerzos de distintos actores, el PDR con una mayor orientación vertical (dado su carácter descentralizado) y la estrategia Microrregiones con una perspectiva más horizontal (dado su carácter Intersecretarial). Los dos programas, sin embargo difieren en sus objetivos y metodologías: 1) el PDR está orientado a las áreas rurales en general, mientras que la Estrategia Microrregiones se enfoca en un subconjunto de áreas rurales, aquellas con mayor marginación y condiciones de pobreza; 2) el PDR está más orientado al apoyo a la población rural en tanto agentes económicos o productores, mientras que la estrategia Microrregiones se enfoca en sus derechos y condiciones de vida; 3) mientras que el PDR tiene un enfoque de demanda (los beneficiarios proponen proyectos para obtener apoyo), la estrategia Microrregiones coordina la oferta de políticas públicas de diversas secretarías en territorios específicos.

Aspectos críticos y prioridades de acción

La gobernanza del desarrollo rural podría mejorarse con mayor liderazgo...

Hay dos aspectos críticos con respecto a la coordinación horizontal a nivel federal. El primero tiene que ver con la coordinación de las 14 secretarías que integran la CIDRS. Hay evidencia de que SAGARPA, que dirige la comisión, ha tenido dificultades en involucrar y obtener compromiso por parte de las otras secretarías. La experiencia de diversos países de la OECD indica que una comisión horizontal presidida por un sector (en este caso agricultura) puede encontrarse limitada para llevar a cabo objetivos multisectoriales e inhibir el involucramiento completo de otras secretarías en la estrategia nacional rural. La gobernanza de la política rural y la participación de los distintos actores podría mejorarse proveyendo a la CIDRS con un liderazgo fuerte meta-secretarial. Esto podría obtenerse por ejemplo asignando la presidencia al Jefe del Ejecutivo o vía la creación de una institución *ad hoc* o la rotación de las distintas secretarías al frente de la comisión.

... mejor coordinación horizontal coordination entre secretarías clave...

Un Segundo aspecto es relacionado a la coordinación entre SAGARPA y SEDESOL, que son las dos secretarías más involucradas en asuntos rurales. Por un lado, la cooperación entre ellas es limitada por el hecho de que se guían por lógicas distintas y responden a ordenamientos legales distintos (La ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley de Desarrollo Social). Cada una de estas leyes les confiere «autoridad» en comisiones intersecretariales (una sobre desarrollo rural, otra sobre desarrollo social) que involucran frecuentemente a las mismas secretarías. Además, SEDESOL coordina la Estrategia Microrregiones, que a su vez, cuenta con un organismo intersecretarial. Este problema institucional se traslada posteriormente al nivel subnacional donde las dos secretarías tienen estructuras administrativas a menudo actuando en los mismos territorios: SAGARPA utiliza fundamentalmente (y ha conformado) los consejos de desarrollo rural sustentable propuestos por la LDRS mientras SEDESOL utiliza las instituciones de planeación local preexistentes (COPLADEs y COPLADEMUNs). Además de sus propias delegaciones en cada uno de los 31 estados, ambas secretarías tienen estructuras descentralizadas para operar sus programas a nivel local, tales como los llamados «residentes» en el caso de la estrategia Microrregiones y los «promotores» de SAGARPA. Hay condiciones para encontrar mejores arreglos institucionales que permitan a la política rural y social explotar

sinergias y construir una red común de instituciones que permita a las dos secretarías llevar a cabo sus políticas eficientemente en el ámbito local. Dichos cambios podrían ayudar a encontrar complementariedades en sus enfoques de política: las políticas de SEDESOL están orientadas a proveer una plataforma básica para el desarrollo de los habitantes rurales, particularmente en las zonas de mayor marginación mientras que las de SAGARPA, con un enfoque universal en cobertura y una orientación productiva, puede embonar eficazmente una vez que dicha plataforma está constituida.

... y una definición clara de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno.

La LDRS establece que el federalismo y la descentralización son criterios fundamentales de la implementación de la agenda de desarrollo rural. Sin embargo, cada secretaría tiene distintos criterios y estrategias de descentralización de sus respectivas políticas públicas. Por tanto, algunos programas descentralizados en el ámbito local son poco efectivos por la falta de políticas complementarias que no están descentralizadas. El fortalecimiento del proceso de descentralización de las políticas de desarrollo rural requiere 1) un acuerdo de las áreas de política a ser descentralizadas por cada secretaría relevante con enfoque en las complementariedades entre ellas. 2) La definición clara de responsabilidades (en términos de presupuesto y rendición de cuentas) así como de funciones (establecimiento de estándares, diseño, implementación y evaluación de las políticas) que llevará a cabo cada nivel de gobierno. 3) Fortalecimiento de la capacidad local, particularmente a nivel municipal y el aseguramiento de la continuidad de la capacidad existente, lo cual es un reto en el contexto de los cortos períodos de gobierno de las autoridades municipales.

Un Programa Especial Concurrente más transparente y coherente podría mejorar la eficiencia del gasto rural...

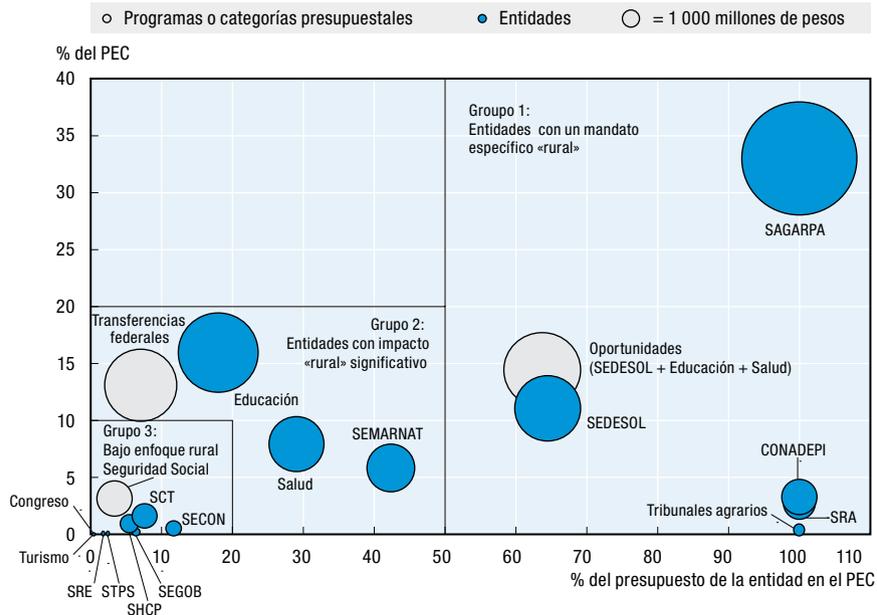
Desde el punto de vista de políticas públicas, las prioridades de la política rural en México incluyen: 1) la reducción de la pobreza, 2) la provisión de servicios públicos básicos 3) el fortalecimiento y diversificación de la economía rural y finalmente 4) la explotación y preservación de los recursos naturales culturales y energéticos. Dado que estas prioridades sobrepasan el ámbito de acción de una secretaría individual, la coordinación de las acciones es necesaria para llevarlas a cabo eficientemente. Si bien el Programa Especial Concurrente (PEC) constituye un esfuerzo importante hacia el diseño de una

política federal integral para el desarrollo rural, en su condición actual es un inventario de programas más que una herramienta para explotar sinergias entre los programas con impacto en áreas rurales. El resultado es la inclusión de programas e instituciones que no están necesariamente orientados al desarrollo rural. Esto produce una imagen distorsionada de la estrategia de política rural e información sobre el gasto rural que no corresponde completamente con la realidad. Con el objeto de sacar provecho del propósito de esta innovación, se deberían enfocar esfuerzos en 1) mejorar la transparencia con respecto a los criterios de inclusión de programas en el PEC y la proporción de dichos programas que sea considerada con impacto en áreas rurales; 2) establecer un diálogo que pueda resultar en la fusión, transferencia y eliminación de programas con el objeto de obtener un conjunto de herramientas de política para las áreas rurales coherente y efectivo; 3) Introducir mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados y objetivos de política alcanzados con base en metas acordadas.

... y orientar los recursos públicos hacia las prioridades de política para el desarrollo rural...

Actualmente los recursos federales invertidos en áreas rurales no corresponden completamente con las prioridades identificadas: un sector (agricultura) y un objetivo horizontal (reducción de la pobreza) dominante el ámbito de la política rural. Si bien la inversión significativa en estas dos áreas contribuye a las prioridades de reducción de la pobreza y al fortalecimiento de la economía rural, importantes sinergias podrían obtenerse de invertir mayores recursos en la distribución de servicios públicos, el desarrollo de negocios en actividades no agropecuarias y la explotación sustentable de recursos naturales, culturales y energéticos. Mientras que las secretarías de educación pública, salud y medio ambiente tienen un impacto significativo en el desarrollo rural, otras secretarías como las de economía, transportes y comunicaciones, hacienda, turismo, trabajo y energía tienen muy poco enfoque rural (ver Figura 5). El involucramiento de estas secretarías en las áreas rurales podría contribuir significativamente al fortalecimiento de la economía rural a través de la promoción de PYMEs, el desarrollo del sector financiero rural y mejor infraestructura. Asimismo, contribuiría a la diversificación de las áreas rurales facilitando la expansión de sectores específicos con oportunidades como el de turismo y energía.

Figura E.5. **Secretarías y presupuesto asignado a la política rural**



Fuente: PEC 2006.

... complementados por inversión privada y un mejor uso de las remesas.

La movilización de recursos privados es necesaria además de la inversión pública para generar desarrollo económico en las áreas rurales. Esto involucra tanto la atracción de nuevos recursos como la promoción de un mejor uso de los recursos que los pobladores rurales poseen. Para atraer nuevos recursos, se requiere de mayor flexibilidad en los mercados, particularmente en el de la tierra, así como mayor seguridad personal y de los derechos de propiedad. Para la mejor utilización de los recursos que residen actualmente en las áreas rurales, principalmente en forma de tierras y de remesas, los habitantes rurales deberían poder transformar fácilmente sus derechos de propiedad en activos económicos y tener mayor acceso a alternativas de crédito, ahorro e inversión. Las remesas, que tienen un sesgo actualmente hacia el consumo, podrían ser invertidas de forma productiva si se les propusiera un portafolio de inversiones a los que las envían. Por ejemplo, el programa 3x1 podría estar mejor ligado con el PDR y con la estrategia Microrregiones para que una proporción de las remesas se utilizaran en forma estratégica para el desarrollo rural.

Los programas enfocados al desarrollo rural pueden aumentar su efectividad, en el caso del PDR con especialización y mejor focalización de recursos...

Tanto el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de SAGARPA como la Estrategia Microrregiones coordinada por SEDESOL tienen margen para mejorar en su efectividad y eficiencia. Varias evaluaciones del PDR muestran dificultades del programa en focalizar recursos hacia las localidades y estados de mayor marginación. Por otro lado, a pesar de que las áreas de mayor marginación, los productores más pobres y las actividades no agropecuarias reciben menos recursos del programa, es en estas categorías donde el programa muestra mejores resultados en términos de empleo e ingreso generados. La orientación de esfuerzos hacia estas ventajas comparativas, particularmente hacia el apoyo de actividades no agropecuarias que tienen una amplia demanda podría resultar en una mejor utilización de los recursos. Adicionalmente, el programa podría explotar más las complementariedades que existen entre capacitación y apoyo monetario. La evidencia muestra que cuando ambos componentes están presentes el impacto del programa es mayor. Avanzar en estos aspectos fortalecerá al PDR y lo ligará mejor con la estructura multisectorial definida por la LDRS.

... en el caso de la estrategia Microrregiones con institucionalización y una mejor integración con otros programas económicos y sociales.

La fortaleza de la Estrategia Microrregiones reside en la plataforma que ofrece para la coordinación de las intervenciones de política sectorial en las áreas de mayor marginalización. Un resultado relevante de la estrategia es la cobertura de cerca del 60 % del déficit de «banderas blancas» que son requeridas para equipar completamente a los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) con la infraestructura y servicios necesarios. Sin embargo, los avances son considerablemente más lentos en algunas áreas de apoyo que en otras y la adición de nuevas banderas blancas ha incrementado el ámbito de acción del programa y sus retos. Esto implica la necesidad de mayores recursos y mejor coordinación con las secretarías relevantes, en particular en las áreas de construcción de caminos, servicios sanitarios, promoción de actividades productivas, provisión de electricidad y agua. En este contexto es importante la mayor «institucionalización» de la estrategia mediante acuerdos formales que fomenten la coordinación, establezcan explícitamente las responsabilidades y recursos comprometidos por cada una de las

instituciones involucradas y garantizar la continuidad de la estrategia. El impacto potencial de la estrategia podría ser aumentado mediante la integración con otros programas sociales y económicos que ya canalizan recursos a las áreas más marginalizadas, con particular atención al programa Oportunidades y a las transferencias a estados y municipios.

En resumen.

Las áreas rurales en México tienen retos significativos. En ellas reside una amplia población (más que la población total de muchos países de la OECD), altamente dispersa y mayoritariamente en condiciones de pobreza. El potencial de estas áreas es también amplio, en tanto se den las condiciones para permitir que sus vastos recursos humanos (preponderantemente jóvenes), así como sus activos naturales, culturales y físicos contribuyan, a través de una economía más diversificada, al desarrollo nacional y se integren mejor a la dinámica de la globalización. El potencial y los retos de las áreas rurales son varían para cada región y por lo tanto requieren de enfoques de política territoriales. Hay avances significativos del gobierno mexicano en darle un enfoque multisectorial a la política rural. Algunos de estos avances representan mejores prácticas para otros países de la OECD. La continuidad e institucionalización de estos avances constituye una prioridad. Adicionalmente, deben orientarse esfuerzos para mejorar la eficiencia y efectividad de los programas de desarrollo rural y garantizar su coherencia con las políticas sectoriales. Esto contribuirá a la mejor atención de las disparidades entre individuos y entre regiones y a transformar las áreas rurales en una fuente del desarrollo nacional.

Capítulo 1

Perfil del México rural

El objetivo de este capítulo es proporcionar un panorama integral de las dinámicas socioeconómicas que caracterizan las áreas rurales de México e identificar los desafíos políticos resultantes de éste. Esto sentará las bases para las discusiones sobre políticas actuales que influyen en el desarrollo rural y su marco institucional, que serán abordadas en los siguientes capítulos. De este modo, el capítulo comienza definiendo los territorios rurales como la unidad básica de análisis de este estudio. Después, analiza las regiones rurales a través de distintas visiones con el fin de tener una comprensión clara de las dinámicas demográficas, sociales, económicas y medio-ambientales. Finalmente concluye enumerando los desafíos de la política más significativa del México rural desde una perspectiva territorial, reconociendo la heterogeneidad presente en las áreas rurales.

Puntos clave

- Lo 'rural' engloba a más del 80% del territorio mexicano y alberga una parte importante de la población (entre 23% y 37% según varias definiciones) aunque contribuye con una pequeña parte a la economía (entre 10% y 26%). El contraste es particularmente fuerte para las localidades rurales dispersas (con menos de 2,500 habitantes) donde viven cerca de 24 millones de personas, quienes contribuyen con tan sólo alrededor del 2% al PIB nacional.
- La población rural está en declive desde hace mucho tiempo en términos relativos. Desde 2000, también disminuye en términos absolutos en las localidades rurales dispersas. La migración de gente joven a las ciudades de tamaño mediano y al extranjero es la principal causa de esta disminución, la que a su vez tiene múltiples efectos económicos y sociales, incluyendo temprano aumento en la relación de dependencia de algunos estados, la división de familias y el crecimiento de remesas como fuente de ingreso.
- La disparidad rural-urbana es significativa en términos de niveles de vida: el PIB per cápita nominal es de menos de la mitad en áreas rurales comparado con áreas urbanas. La pobreza extrema es principalmente un fenómeno rural: 61% de la población en extrema pobreza vivía en áreas rurales. Sin embargo, se ha dado una considerable reducción (44%) de los niveles de extrema pobreza desde su máximo después de la crisis de 1995 hasta 2004, además de que han ocurrido varios factores que contribuyeron a cerrar la brecha entre ingreso urbano y rural.
- La transición de la agricultura a otras actividades, se está dando a un ritmo acelerado en áreas rurales. Dos hechos sirven de evidencia para este fenómeno. Primero, el crecimiento de la participación del ingreso derivado de actividades no agropecuarias (a tal grado que representan más de la mitad del ingreso). Segundo, el incremento del empleo no agropecuario fue superior en regiones rurales (5.2%) que en regiones urbanas (3.5%) durante el período 1999-2004. La diversificación hacia distintas actividades manufactureras y de servicios, tales como el turismo, contribuye a mejorar las condiciones sociales en áreas rurales. Sin embargo, aun hay pocas oportunidades para encontrar trabajos formales y bien remunerados.

- La pobreza rural contrasta con la riqueza de recursos naturales con que cuentan las áreas rurales. Durante mucho tiempo, los incentivos de una población rural en crecimiento no estuvieron alineados con la conservación de estos recursos, lo que contribuyó a un incremento de la superficie destinada a actividades agropecuarias y ganaderas en detrimento de las áreas de bosques y junglas. A pesar de las mejoras en el control de degradación medioambiental, la erosión, la contaminación del suelo y el agua, los asentamientos irregulares, los incendios forestales y el agotamiento de las reservas hídricas, se deben considerar amenazas importantes para el medio ambiente en áreas rurales.
- No hay uno, sino varios méxicos rurales. Existe el “rural pobre” pero no se puede generalizar que lo “rural” es “pobre”. Hay una parte de la economía rural que está fuertemente vinculada al sector agropecuario, de bosques y de pesca, además de que existe un rural diversificado hacia industrias manufactureras y de servicios. En el país hay áreas rurales con importante turismo y otras que cuentan con recursos naturales, culturales y energéticos que podrían contribuir a su propio desarrollo y al del país en general.

Introducción

México sobresale por su concentración (26% de su población está concentrada en 3 ciudades metropolitanas) y en el otro extremo, también sobresale por su alta dispersión (23% vive en localidades de menos de 2,500 habitantes y casi 40% en localidades con menos de 15,000 habitantes).

Esta dicotomía de concentración-dispersión poco usual del país, es un factor que subyace de manera determinante en muchos de los indicadores de desempeño del país. Hasta cierto punto, esto explica cómo México puede estar entre las 10 economías más grandes del mundo en términos del PIB (75% producido en áreas urbanas) y a la vez, tener una clasificación baja en la mayoría de los indicadores promedio, desde el PIB per cápita hasta los indicadores de resultados educativos PISA. Cuando estos indicadores se desglosan en sus componentes rurales y urbanos, aparecen diferencias más cercanas comparadas en su magnitud en países de la OCDE y los países pobremente desarrollados, más que en las comparaciones entre México y otros países de la OCDE. Estas diferencias caracterizan a México como un país con una auténtica división entre lo rural y lo urbano.

Las políticas de desarrollo no han sido inmunes a estos fenómenos. Muchos estudios han destacado el régimen de industrialización de sustitución de importaciones (ISI), que se dio entre la década de los cincuenta y de los setenta, como un factor de concentración de población e ingreso en tres polos metropo-

litanos: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Díaz Cayeros, 1995; Sojo, 2004). Por otro lado, el régimen de tenencia de la tierra, desde que se inició la reforma agraria posterior a la revolución mexicana, ató a muchas personas (y a sus descendientes) a parcelas fragmentadas y atomizadas. La débil definición de derechos de propiedad en áreas rurales obligó a los propietarios de terrenos comunales a permanecer cerca de sus tierras, siendo una causa indirecta del apego de la población a vivir en áreas rurales aisladas.¹ El crecimiento demográfico en poblaciones rurales y urbanas generado a lo largo del tiempo, produjo por un lado inmensas aglomeraciones tales como la Ciudad de México y por el otro, una población para la que la disponibilidad de tierras no aumentó al mismo ritmo. En este último caso, esta población permaneció aislada de los mercados y de los servicios básicos, quedando estructuralmente atada a una agricultura de subsistencia; en una palabra, pobre.

Este breve panorama (y posiblemente sumamente simplificado) subraya el hecho de que aunque las áreas rurales de México enfrentan asuntos similares a los de otros países de la OCDE, concretamente menor productividad e ingresos, emigración, abastecimiento deficiente de servicios a la población, etcétera, la cuestión del desarrollo rural es una prioridad fundamental y un desafío para México. Atacar efectivamente el problema mediante políticas adecuadas es cuestión no sólo de trascendencia económica, sino que principalmente de justicia, lo que tiene implicaciones sustanciales en términos de cohesión social.

El objetivo de este capítulo es proporcionar un panorama exhaustivo de las dinámicas socioeconómicas, que caracterizan las áreas rurales de México e identificar los desafíos resultantes de las políticas. Esto sentará las bases para las discusiones sobre políticas actuales que influyen al desarrollo rural y su marco de gobierno, lo que será abordado en los siguientes capítulos. El capítulo está estructurado como sigue: Sección 1.1 define los territorios rurales como unidades básicas del análisis de esta revisión. Sección 1.2 analiza las regiones rurales a través de distintos lentes con el fin de tener una comprensión clara de las dinámicas demográfica, social, económica y medioambiental. Sección 1.3 concluye enumerando los desafíos de política más significativos del México rural desde una perspectiva territorial, reconociendo la heterogeneidad presente en áreas rurales.

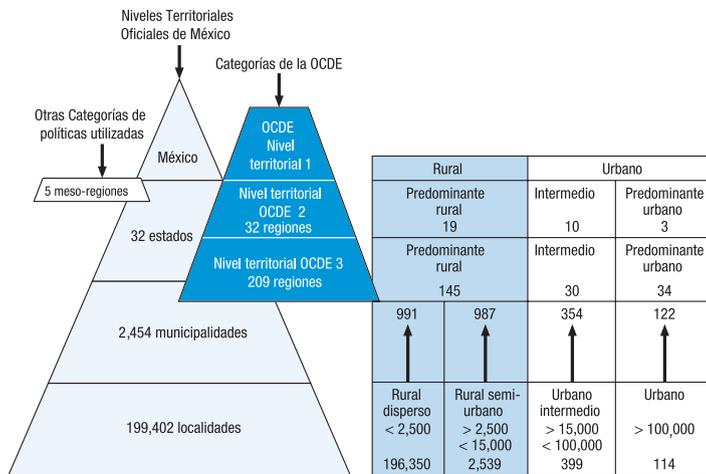
1.1. ¿Qué es “rural” en México?

Lo “rural”, como una unidad de análisis, no se define precisamente como un concepto y mucho menos, como un territorio específico, dado que la frontera entre lo rural y lo urbano, en la mayoría de los países, no se identifica fácilmente. Más bien, existe un continuo de asentamientos poblacionales que en el caso de México, tiene un extremo con miles de pequeñas localidades (algunas

tan pequeñas que tienen tan solo tres casas) y en el otro, grandes centros urbanos como la Ciudad de México, Guadalajara o Monterrey.

A lo largo de este informe se utilizarán dos distintas definiciones de lo rural, aunque complementarias entre sí (Figura 1.1). La primera, basada en el tamaño de población, coincide estrechamente (o se acerca mucho²) con las categorías más frecuentemente utilizadas entre los hacedores de políticas y los académicos en México: *rural disperso* (menos de 2,500 habitantes), *rural semiurbano* (entre 2,500 y 15,000), *urbano intermedio* (entre 15,000 y 100,000) y *urbano o urbano metropolitano* (más de 100,000). La segunda es un conjunto de categorías estandarizadas, usado en países de la OCDE, que clasifica las regiones según la densidad poblacional y tiene tres tipos: *Predominantemente Rural* (PR), *Intermedio* (IN) y *Predominantemente Urbano* (PU).

Figura 1.1. **Definición de lo rural**
Definición de territorios rurales según Niveles Territoriales de México y de la OCDE



Nota: aunque todas las categorías se encuentran en el mismo cuadro, las categorías de un nivel territorial no necesariamente coinciden con la categoría respectiva bajo otro nivel territorial.

Fuente: OCDE con información del INEGI (2005).

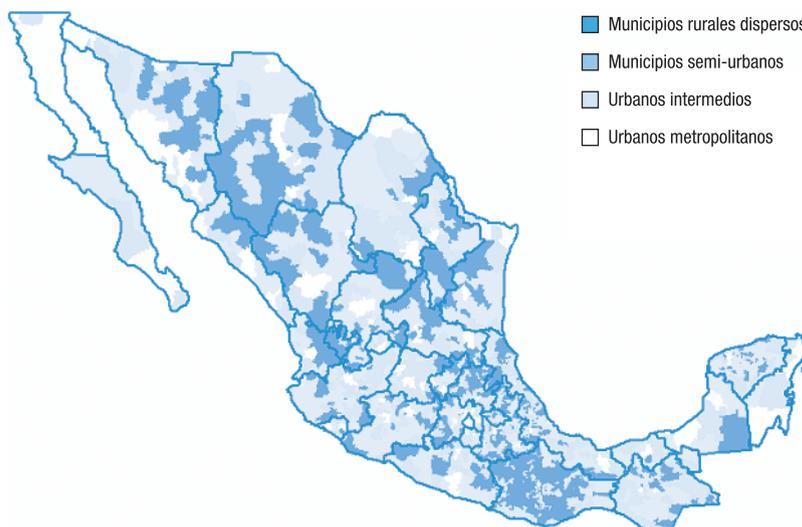
Una parte muy amplia de la población mexicana vive en áreas rurales...

Parte de la dificultad de definir lo rural yace en el hecho de que la definición depende del nivel territorial del análisis. La definición proporcionada a nivel territorial más bajo es el que informa el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), instituto que hace una distinción entre localidades rurales y urbanas utilizando un umbral de nivel poblacional: 2,500

habitantes. De las aproximadamente 199 mil localidades, 196 mil tienen menos de 2,500 habitantes, lo que constituye casi 90% del territorio nacional³. Según esta definición, en el 2005, casi 24.3 millones de personas, que representaban el 23.5% de la población mexicana, vivían en áreas rurales (INEGI, 2005). Sin embargo, algunos estudios se refieren a esas comunidades como “*rurales dispersas*” y utilizan un umbral superior, 15,000 habitantes⁴ para referirse a áreas “*rurales*”, lo que incluye tanto áreas “*rurales dispersas*” como “*rurales semiurbanas*”. Es común agrupar estas dos categorías, dado que las condiciones de vida de la población en asentamientos de menos de 15,000 habitantes cuentan con características más parecidas al ambiente “rural” que al “urbano”. Utilizando este umbral, la población *rural* asciende a los 38.4 millones de personas o 37% de la población total. Las localidades de más de 15,000 habitantes son consideradas urbanas. No obstante, para propósitos de comparación más clara, en este reporte se utilizan dos subcategorías: *urbana intermedia*, para asentamientos entre 15,000 y 100,000 habitantes y *urbana* para ciudades con más de 100,000 habitantes. El mapa de la Figura 1.2 muestra la distribución territorial de cada una de las localidades de menos de 2,500 habitantes, así como áreas urbanas.

Cualquier nivel territorial por arriba de localidad constituye un agregado y por ende, el límite entre lo rural y lo urbano es todavía menos claro. A pesar de todo, la mayoría de la información que se proporciona, ya sea a nivel municipal, estatal o nacional, hace que el agregado sea casi inevitable para lograr

Figura 1.2. **Mapa de municipios según la clasificación de lo rural-urbano**



Fuente: OCDE con información del INEGI (2005).

Cuadro 1.1. Definiciones de lo rural según distintas dependencias gubernamentales en México

Como sucede en muchos países, no existe un consenso entre las dependencias e instituciones gubernamentales acerca de cuál es el límite entre lo rural y lo urbano. Algunas de las interpretaciones más relevantes, con implicaciones políticas importantes, son las siguientes:

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con fines del Censo Económico hace una distinción entre localidades urbanas y rurales, definiendo las áreas urbanas y considerando como rurales al resto. Todas las principales localidades o “cabeceras municipales” y todas las localidades de más de 2,500 habitantes, se consideran urbanas, aparte de parques industriales y otras localidades que pudieran no cumplir con los criterios anteriores pero que tienen una “actividad económica significativa” (INEGI, 1999). Una desventaja notable de este punto de vista, es que muy pocas veces se encontrará dinámica económica importante en áreas rurales, porque por definición, aquellas que tienen actividad económica significativa no son consideradas rurales.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) considera rurales todas las localidades con menos de 2,500 habitantes o en donde la agricultura representa más del 50% de la producción local. Sin embargo, en un estudio solicitado por esta Secretaría con objeto de medir el impacto de la Ley de Desarrollo Rural en comunidades locales, el cual será citado frecuentemente en este estudio, se utilizó el umbral de 20,000 habitantes.

La Secretaría de Desarrollo Social considera una “localidad rural” cualquier asentamiento humano, con por lo menos tres casas y un máximo de 2,500 habitantes.

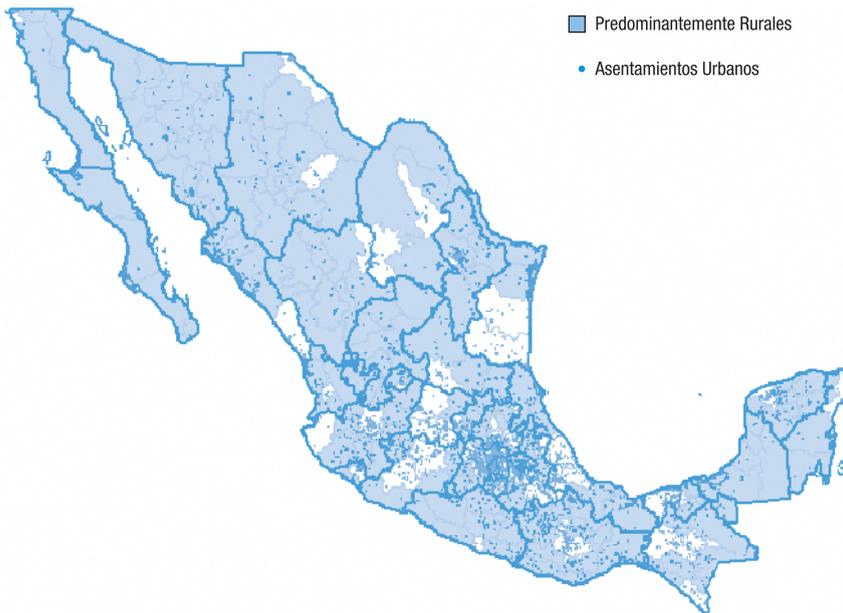
una comparación a nivel nacional y todavía más a nivel internacional. Adicionalmente, el agregado normalmente indica más sobre el contexto de una región rural específica. En vista de que no existen clasificaciones oficiales de los municipios por categorías rurales-urbanas, se puede derivar una clasificación municipal a partir de la clasificación de localidades⁵. De los 2,454 municipios⁶, 991 podrían considerarse rurales en un sentido más o menos estricto, debido al hecho de que más del 80% de su población vive en localidades dispersas de menos de 2,500 habitantes. Utilizando la definición más amplia de menos de 15,000 habitantes y aplicando el mismo criterio del 80%, se deberían agregar 987 municipios, dando así 1,978 municipios “rurales”. De los 481 municipios restantes, 354 podrían considerarse como intermedio urbanos dado que el 80%

de su población vive en localidades de menos de 100,000 habitantes y sólo 122 podrían considerarse urbanos en un sentido más estricto, ya que la mayoría de la población vive en ciudades de más de 100,000 habitantes. De hecho, este último número aumentó en 24 desde el 2000 hasta el 2005, lo cual refleja, una tendencia importante de urbanización en los últimos años, más allá del crecimiento demográfico normal (ver Tabla 1.A1.1 del Anexo 1.A1).

La OCDE utiliza un esquema territorial para entender mejor y comparar países miembro con dos unidades territoriales subnacionales: una a nivel de estados de México, Nivel Territorial TL2 y otra que agrupa los 2,456 municipios en 209 regiones, Nivel Territorial 3 (TL3). La definición de la OCDE de lo rural, se basa en la evaluación de que las regiones rurales cuentan con densidad poblacional baja y no contienen un centro urbano importante. Las regiones no se clasificadas como rurales o urbanas per se, pero dependiendo de la fracción de población que vive en comunidades rurales, están clasificadas como predominantemente rural (PR), intermedia (IN) o predominantemente urbana (PU). Por lo tanto, cada uno de los tres tipos de regiones cuenta con algunas comunidades rurales y algunas urbanas, aunque en diferentes grados. Para México, la OCDE clasifica sus 32 estados (regiones TL2) de la siguiente forma: 19 PR, 10 IN y 3 PU. Sin embargo, para los fines de este análisis, el nivel territorial al que se hace mayor referencia es el TL3, cuyas 209 unidades están subdivididas como sigue: 145 PR, 30 IN, y 34 PU (el Anexo 1.A1 muestra una comparación detallada entre la tipología mexicana y la de la OCDE).

La población mexicana que en 2005 vivía en los territorios predominantemente rurales, según la definición de la OCDE, era de 37.3 millones de personas o 36.2% de la población total. Esta cifra, en magnitud, es más cercana a la definición más amplia de lo rural según el tamaño de la población (utilizando el umbral de 15,000 habitantes). Sin embargo, las dos definiciones no se refieren necesariamente a la misma población, dado que el agregado de categorías incluye localidades que no podrían considerarse "rurales" según la tipología mexicana (ver Anexo 1). De conformidad con la definición de la OCDE, la gran mayoría del territorio mexicano (83%) es Predominantemente Rural (ver Figura 1.3). Los países miembros de la OCDE varían significativamente en su grado de ruralidad, así como y en la cantidad de población que vive en áreas predominantemente rurales. En 2001, más del 75% de la superficie de la OCDE era predominantemente rural y casi una cuarta parte de los residentes de los países de la OCDE vivían en estas regiones (OCDE, 2005a).

Figura 1.3. **Regiones Predominantemente Rurales (PR) según la tipología de la OCDE y áreas urbanas**



Fuente: OCDE (2005a) e INEGI (2005).

Cuadro 1.2. Tipología Regional de la OCDE

La OCDE clasificó regiones en cada país miembro. Para tomar en cuenta las diferencias y realizar comparaciones significativas entre regiones pertenecientes al mismo tipo y nivel, la OCDE ha establecido una tipología que clasifica a las regiones como predominantemente urbanas, predominantemente rurales e intermedias usando los 3 criterios siguientes:

1. **Densidad poblacional.** Una comunidad se define como rural si su densidad poblacional es menor a 150 habitantes por km² (500 habitantes para Japón, tomando en cuenta el hecho de que su densidad poblacional nacional excede los 300 habitantes por km²).
2. **Regiones por porcentaje de población en comunidades rurales.** Una región se clasifica como predominantemente rural si más de 50% de su población vive en comunidades rurales; predominantemente urbanas si menos de 15% de la población vive en comunidades rurales; e intermedias si la parte de población que vive en comunidades rurales está entre 15% y 50%.

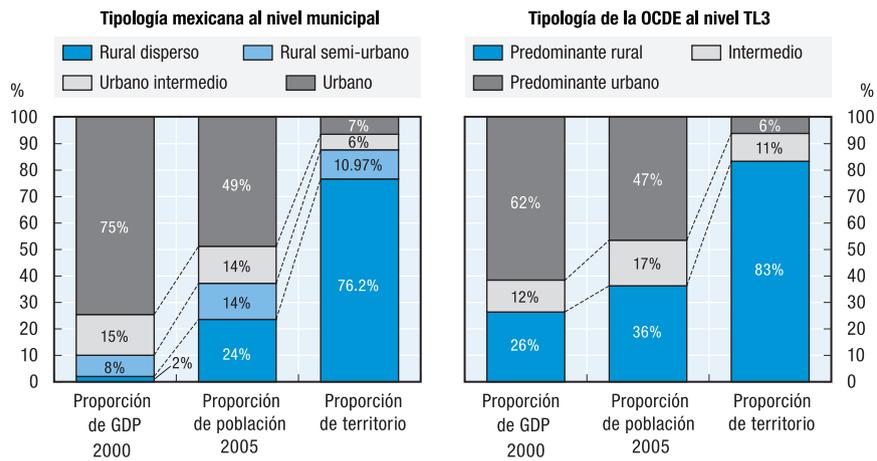
3. Centros urbanos. Una región que podría clasificarse como rural con base en la regla general, se clasifica como intermedia si cuenta con un centro urbano de más de 200,000 habitantes (500,000 para Japón), representando no menos del 25% de la población regional. Una región que pudiera clasificarse como intermedia con base en la regla general, se clasifica como predominantemente urbana si cuenta con un centro urbano de más de 500,000 habitantes (1'000,000 en el caso de Japón), representando no menos 25% de la población regional.

...y a pesar de todo, contribuyen con una parte relativamente pequeña al PIB del país

Un importante indicador de la magnitud de lo “rural”, adicional a los de población y territorio, es la contribución que hace dicha población y territorio a la economía nacional medida por el PIB. Utilizando la tipología regional de la OCDE, las diferencias descritas entre regiones predominantemente rurales, intermedias y predominantemente urbanas parecen no ser muy marcadas y relativamente cercanas al promedio de la OCDE: 26% para las regiones PR, 12% para las IN y 62% para las PU, en tanto que los promedios de la OCDE son 24% para las PR, 44% para las IN y 43% para las PU. Sin embargo, utilizando la tipología de México, las estimaciones del INEGI⁷ y los cálculos de la OCDE⁸ muestran un hecho impactante: a nivel municipal, la contribución de áreas rurales dispersas al PIB es entre 1% y el 2%. Aun considerando los municipios rurales semiurbanos, la contribución de áreas rurales a la economía nacional llega únicamente al 10%. Estas cifras realmente indican una discrepancia entre la población que vive en esas localidades y el territorio que disponen, en su contribución al PIB.

La disparidad en PIB, población y territorio⁹, mostrada en la Figura 1.4, son evidencia de que los obstáculos estructurales impiden a la población de áreas rurales dispersas (recordar que son 23 millones de personas, más que la población total de muchos países), se integre completamente y contribuya a la economía nacional. Si sólo cada una de estas personas, sin mucha más preparación pero con acceso y herramientas para interactuar en la economía, contribuyera al valor agregado promedio de un trabajador en México, el PIB mexicano podría aumentarse de manera significativa. Esta comparación sienta las bases para la siguiente sección, en la que se abordarán con mayor detalle las causas y circunstancias de este fenómeno. De igual forma, esto motiva a que las áreas rurales pobres se analicen desde una perspectiva distinta: no como una parte irreversiblemente enferma del país, o que requiere de cuidados intensivos, sino como una que tiene recursos de tierras y huma-

Figura 1.4. Proporciones y disparidades rurales



Fuente: OCDE con datos del INAFED (2000).

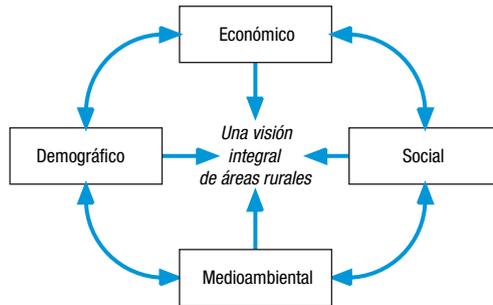
nos que podrían contribuir mucho más en México. Una nueva visión podría implicar un cambio sustancial en el portafolio de políticas para desarrollar estas regiones.

Una de las conclusiones fundamentales de la investigación más reciente de la OCDE sobre áreas rurales, es que aunque pudieran tener rezagos generales en comparación con áreas urbanas, están muy lejos de ser un sinónimo de declinación (OCDE, 2006). Por el contrario, algunas de ellas adoptaron un papel proactivo en el contexto de la globalización. Aunque las áreas rurales de México enfrentan desafíos incluso mayores, ciertamente no se las debería segregar del proceso de desarrollo e integración económicos que el país está experimentando en otros campos.

1.2. ¿Qué está sucediendo en las áreas rurales?

El desarrollo rural es un asunto complejo e involucra a muchos sectores, lo que sólo puede ser evaluado analizando los territorios rurales desde distintas perspectivas. Desde el lanzamiento del Programa para el Desarrollo Rural en 1991, la OCDE generó un marco de referencia para analizar territorios rurales, asumiendo cuatro preocupaciones fundamentales del desarrollo: el demográfico, el social, el económico y el ambiental (OCDE, 1994). Esta sección analizará los principales aspectos que enfrentan las áreas rurales en México en estos cuatro campos.

Figura 1.5. Una mirada a las áreas rurales por medio de cuatro preocupaciones principales de desarrollo



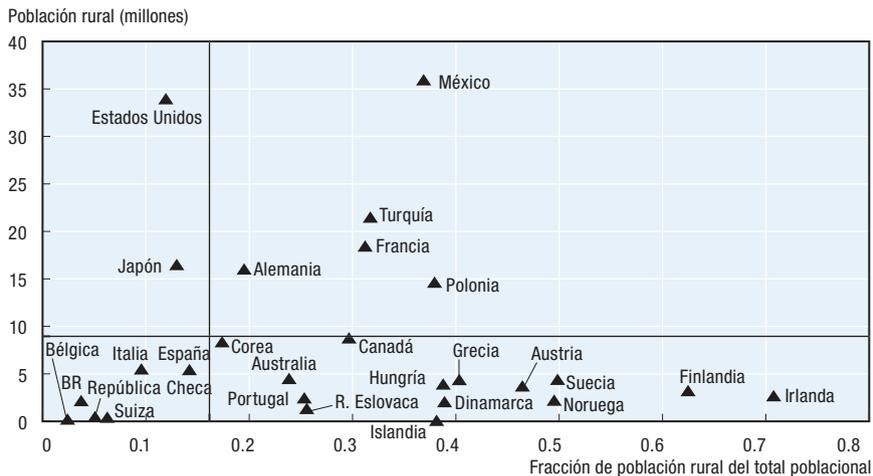
Fuente: OCDE (1994).

1.2.1. Población y migración

La población rural es grande,...

México es el 11º país más poblado del mundo, con 103.1 millones de habitantes. Tal y como se mencionó anteriormente, hasta 38 millones de personas viven en áreas rurales. Esta cifra es más grande que la población de muchos países individuales, lo que convierte a México en el país con la población más extensa que habita en áreas predominantemente rurales, entre los países de la OCDE (Figura 1.6).

Figura 1.6. Población que vive en regiones Predominantemente Rurales 2001

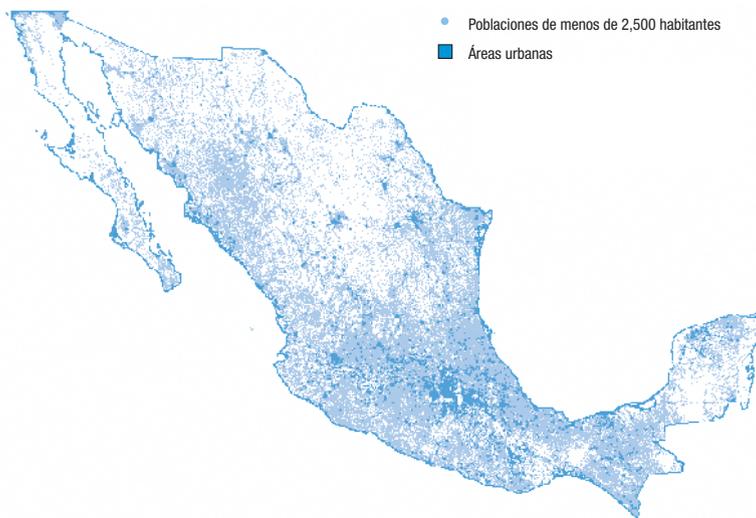


Fuente: Base de Datos Regional de la OCDE.

...dispersa,...

La dispersión es una de las principales características de la población rural: 24 millones de personas viven en más de 196,000 localidades remotas y otras 13 millones viven en casi 3,000 localidades rurales *semiurbanas*. A pesar de que hubo una emigración importante de zonas rurales a urbanas durante el siglo XX, el tamaño relativamente grande de la población rural, hasta cierto grado también se debe a la “voluntad” de permanecer cerca de las pequeñas parcelas que recibió una gran parte de las familias campesinas con las reformas agrarias posteriores a la Revolución Mexicana. La débil definición de los derechos de la propiedad, obligó a los propietarios de esas parcelas y a sus descendientes, a permanecer cerca de sus tierras aunque lejos de los mercados y servicios básicos; en consecuencia, limitarse a una agricultura de subsistencia o de baja productividad.

Figura 1.7. Mapa de localidades urbanas y rurales
2000



Fuente: INEGI (2004).

...y predominantemente joven

Durante el siglo XIX y hasta mediados de la década de los sesenta del siglo pasado, la población del país experimentó un acelerado crecimiento demográfico: alrededor de 3.3% anual. Desde entonces, la población inició una transición demográfica que desalentó la tasa de crecimiento hasta un promedio de 1% entre el período del 2000-2005. Los índices de fertilidad, aunque a la baja, han sido persistentemente superiores en áreas rurales. El promedio de miembros en las familias rurales era de 4.4 en 2005, comparado con la cifra en las

zonas urbanas, de cerca de 3 personas por hogar. La menor proporción de niños (menores a 12 años) y de personas de la tercera edad (con más de 65 años), contribuyó a una disminución en la relación de dependencia¹⁰ de 62% en 1999 a 56.4% en 2004 en localidades rurales dispersas; y de 52.2% en 1999 a 49.4% en 2004 en localidades rurales semiurbanas. El resultado es una gran mayoría de población joven, con mediana de edad de 20 años (Figura 1.8).

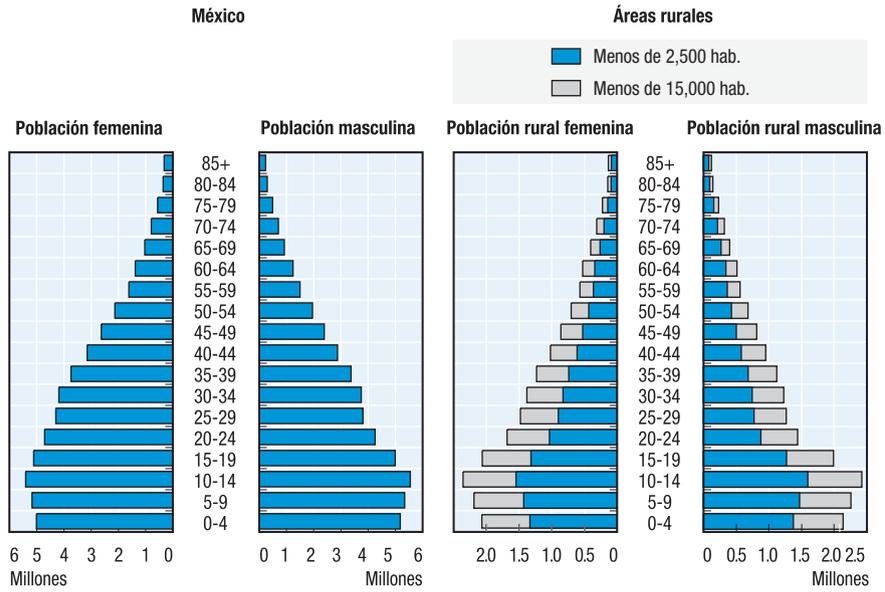
Actualmente, México está a punto de disfrutar de un período que algunos académicos denominan *bono demográfico*, en que la población en edad para trabajar aumentará hasta 40% en números absolutos para el año 2020 (PEC, 2002), en que la relación de dependencia será considerablemente baja durante un período notable. Esto también se aplica a áreas rurales. Sin embargo, la falta de oportunidades para la población joven en la economía rural marcó todavía más la tendencia a la emigración en las últimas décadas. La concentración de la tenencia de tierras en la población de la tercera edad y en ejidatarios (titulares de propiedad social)¹¹ es evidencia clara de la falta de oportunidades, motivando así la emigración.

La población rural está declinando...

La perspectiva demográfica de regiones rurales es significativamente distinta al resto del país. En comparación con el crecimiento exponencial de la población nacional y urbana, las localidades *rurales dispersas* de menos de 2,500 habitantes, permanecieron considerablemente estables durante el siglo XX (Figura 1.7). Una estabilidad de este tipo se debe al efecto combinado de una tasa de fertilidad superior y una expectativa de vida inferior, en comparación con las de áreas urbanas, mismas que prevalecieron durante gran parte del siglo pasado y, más recientemente, debido a la influencia de la fuerte emigración hacia áreas urbanas y al extranjero. De 1990 a 2000, la población en localidades rurales dispersas aumentó de 23.2 millones a 24.7 millones. Sin embargo, en términos relativos disminuyó de 28.7% a 25.4% de la población mexicana. De 2000 a 2005, el factor de la emigración pareció adquirir un mayor impacto, puesto que registró por primera vez una tasa de crecimiento negativa de -0.3%, la cual se tradujo en una disminución en la cantidad absoluta de personas que vivían en localidades de menos de 2,500 habitantes (INEGI, 2006).

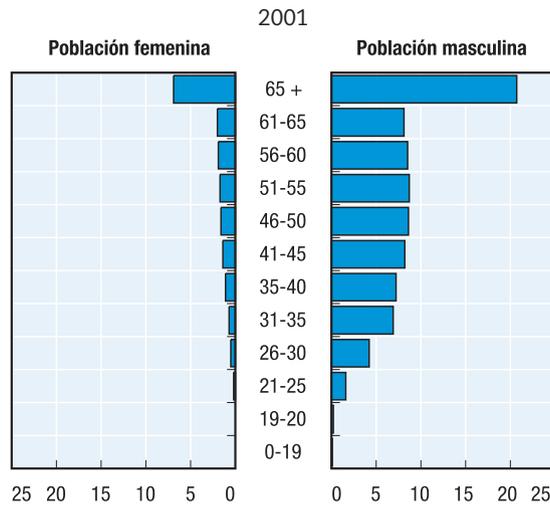
Por el contrario, la población que vivía en localidades *rurales semiurbanas* aumentó, pasando de 11.2 millones en 1990 a 13.3 millones en 2000 y a 14.3 millones en 2005. No obstante, en términos relativos disminuyó de 13.9% en 1990 a 13.6% en 2005. Para 2030, se estima que la población en *áreas rurales dispersas* y en *áreas rurales semiurbanas* aumentará aproximadamente a 27 y 17 millones, respectivamente, aunque su participación en la población total continuará decayendo a 21 y 13.2%.

Figura 1.8. Estructura por edades de la población de México y en áreas rurales



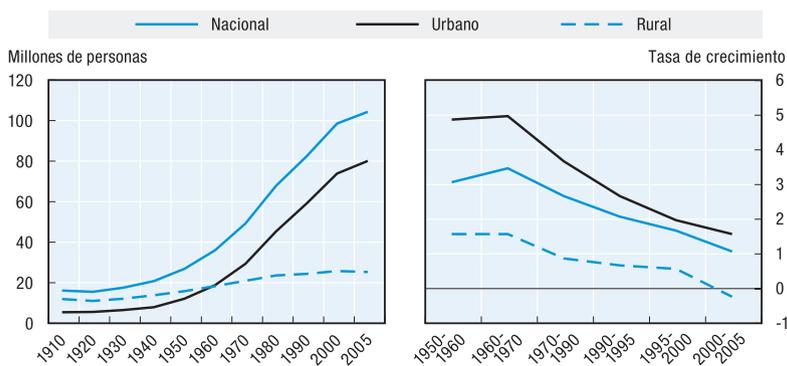
Fuente: INEGI (2005).

Figura 1.9. Distribución por edades de propietarios de tierras comunales y de ejidos



Fuente: Estadísticas Procede.

Figura 1.10. Población en áreas urbanas y rurales
1910-2005



Rural se refiere a localidades rurales dispersas (menos de 2,500 habitantes).

Fuente: INEGI (2006).

...principalmente debido a la emigración de gente joven a ciudades más grandes y a los Estados Unidos.

Una creciente cantidad de jóvenes emigran a ciudades más grandes y al extranjero en busca de oportunidades. Los emigrantes están constituidos en vasta mayoría por hombres jóvenes (en una proporción de 71%) de los cuales, de 1994 a 1997, el 67% se mudaron a otras localidades de México, principalmente ciudades de tamaño mediano y 33% a Estados Unidos (Ver Cuadro 1.3.) (Banco Mundial, 2005). La disminución en la cantidad de jóvenes en áreas rurales comienza a tener un impacto significativo en la vida de comunidades rurales. Aparte de las implicaciones sociales debido a familias divididas, el fenómeno de un envejecimiento temprano promedio de la población, se refleja en una mayor relación de dependencia de la gente mayor, la cual aunque todavía es baja, asciende a 16% y 15% en áreas rurales dispersas y semiurbanas, en comparación con 11% en áreas urbanas. Para algunos estados, esta relación llega a niveles mucho más altos en localidades rurales dispersas, cerca de centros urbanos importantes o que tienen fuerte emigración a los Estados Unidos: 23.6% para Nuevo León, 20.6% para Zacatecas, 19.7% para Tamaulipas, 19.4% para Jalisco, 18.7% para Durango, 18.6% para San Luis Potosí y 18.5% para Oaxaca (CONAPO, 2004).

Por otro lado, la emigración le proporcionó a las áreas rurales remesas como, una nueva fuente de ingreso, que cada vez es más importante en términos de porcentaje en el ingreso del hogar (ver Figura 1.9 más adelante). En 2004, las remesas internas fueron de aproximadamente 2% del ingreso neto de los hogares rurales en promedio; y las remesas de Estados Unidos aumentaron hasta llegar a 11% del ingreso neto del hogar (Cerón Monroy, 2004). Las remesas del extranjero, que alcanzaron un monto de US \$20,034.8 millones en

2005, excedieron la inversión extranjera directa como una fuente de divisas en México. Los principales estados receptores son: Michoacán, Guerrero y el Estado de México. Cerca de 4.4% de hogares reciben remesas, aunque en el caso de Michoacán, Durango y Nayarit es de alrededor de 10%.

La emigración de hombres jóvenes también ocasionó una feminización de la población rural, tanto en localidades rurales dispersas como en rurales semiurbanas, particularmente para los grupos de edad entre 15 y 49 años (ver Figura 1.8). La proporción de mujeres por cada 100 hombres en localidades rurales dispersas, la cual fue de 108 entre jóvenes y 110 entre adultos en 1999, se incrementó a 114 entre jóvenes y 113 entre adultos en 2003. En localidades rurales semiurbanas, este fenómeno es aún más evidente, teniendo un mayor impacto en población adulta. El crecimiento para el período de referencia, en el caso de adultos pasó de 115 a 120 y para los jóvenes de 113 a 117 (Presidencia de la República, 2004).

Otra característica demográfica importante del México rural es la presencia de la población indígena. En 2005, 82% de la población que habla lenguas indígenas (6 millones de personas) vivía en localidades rurales (62% en localidades rurales dispersas y 20% en rurales semiurbanas) y estaba concentrada en 12 estados, particularmente en la región sur sureste (INEGI, 2006). A pesar de la riqueza cultural de esta población, es el grupo que vive en las condiciones más pobres, con los niveles de educación y salud más bajos. De las localidades que concentran el 70%, y más, de la población indígena, 95.4% son clasificadas como localidades de alta o muy alta marginación.

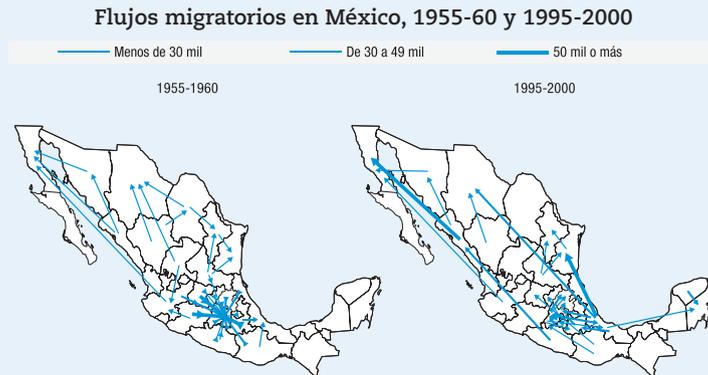
Cuadro 1.3. El asunto de la emigración es en esencia una cuestión de disparidades en el desarrollo regional

Los flujos de emigración, principalmente al exterior, han sido una cuestión que durante mucho tiempo ha afectado el paisaje rural de México. Si bien la emigración del México rural continúa teniendo un alto índice, se dieron tendencias cambiantes en las opciones de destino (internas o internacionales) y en el sector de empleo (agropecuario o no agropecuario) en el que trabajan los migrantes en su lugar de destino.

En términos de migración interna, la corriente de migración rural-urbana ha comenzado a experimentar cambios, conforme el atractivo de áreas metropolitanas más grandes empezó a disminuir comparado con ciudades pequeñas y medianas, las cuales ahora están atrayendo no sólo a los emigrantes rurales, sino también a habitantes de otras ciudades de distintos tamaños. Por ejemplo, la CONAPO indica que desde 1995-2000, 1.2 millones de personas emigraron internamente desde localidades rurales (<2 500

Cuadro 1.3. El asunto de la emigración es en esencia una cuestión de disparidades en el desarrollo regional (cont.)

personas) y de éstas, casi 127,000 se mudaron a ciudades pequeñas (1,000 – 99 999), 400,000 se mudaron a ciudades medianas (100,000 – 999,999) y 339,000 se mudaron a ciudades grandes (>1'000,000). El cambio en el atractivo de los destinos de migrantes también se ve reflejado a la baja en la Ciudad de México (el Distrito Federal y el Estado de México) como principales destinos de migrantes internos (en términos relativos) y la creciente importancia adquirida por estados como Baja California, Chihuahua y Tamaulipas (ver Figuras más adelante). El caso de Baja California y Chihuahua ejemplifican el importante papel de los “estados Puente”, los cuales reciben grandes cantidades de inmigrantes internos y que posteriormente experimentan grandes salidas de emigrantes internacionales dirigiéndose a Estados Unidos.



Además de la permanente emigración neta del México rural, el país también muestra altos índices de migración interna temporal. Esto se refiere especialmente a los migrantes agrícolas (jornaleros agrícolas) que migran en busca de empleo agropecuario durante las épocas de siembra y cosecha. Según SEDESOL, en el 2000 hubo entre 2.7 y 3.7 millones de jornaleros en México, de los cuales una gran mayoría vive en los estados del sur: Oaxaca y Guerrero estados que tienen la mayor cantidad de jornaleros. Existen tres tipos de jornaleros: jornaleros pendulares quienes abandonan su lugar de origen durante un período de 4-6 meses pero regresan a su lugar de residencia al acabarse el trabajo; jornaleros golondrinos, quienes se mudan constantemente, todo el año, de un lugar a otro, trabajando en distintos cultivos; y los jornaleros locales, quienes están empleados en áreas relativamente cercanas a su lugar de origen, lo que les permite irse a trabajar y regresar a su hogar el mismo día. Una especial preocupación son la gran cantidad de niños que trabajan como jornaleros, ya que estimaciones de SEDESOL, ésta podría llegar a ser tan alto como 40% del total de jornaleros.

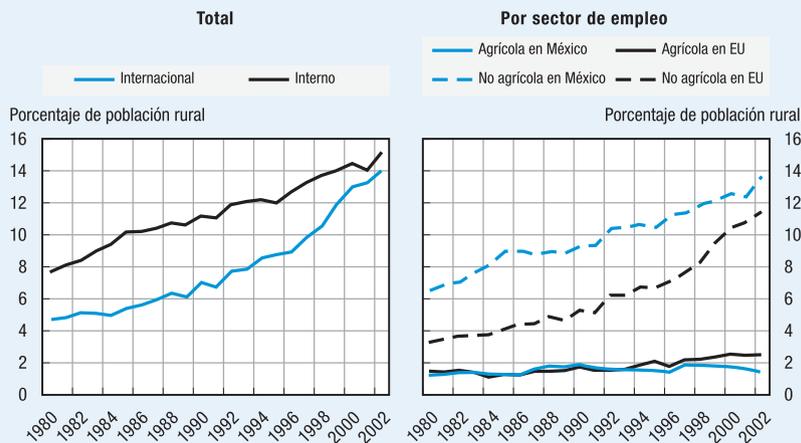
Cuadro 1.3. El asunto de la emigración es en esencia una cuestión de disparidades en el desarrollo regional (cont.)

Un estudio de 2005, realizado por Mora y Taylor, utilizando observaciones de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México de 2003, o ENHRUM,¹ indica que el porcentaje de población rural de México que trabaja en destinos de migrantes internos e internacionales, se elevó significativamente de 1980-2002 (ver figura más adelante). Más del 50% de todos los migrantes rurales mexicanos terminan en destinos de México y sin embargo, la motivación para emigrar y trabajar en Estados Unidos aumentó a más del doble de 1990 a 2002. Igualmente, existen tendencias interesantes en las opciones en el sector laboral que toman los migrantes y que reflejan la baja en el empleo agrícola en general, así como también la participación de la producción agropecuaria en la economía mexicana, lo que se remonta a los 90. Los datos de la ENHRUM destacan un porcentaje creciente de habitantes rurales empleados como trabajadores migrantes no agrícolas, tanto interna como internacionalmente, a la vez que una tendencia menos marcada al aumento porcentual en trabajos agropecuarios en Estados Unidos. Internamente, se dio una disminución de migrantes que trabajan en agricultura. En 2002, un promedio de 14% de la población mexicana rural trabajaba en los Estados Unidos, cifra que es mucho mayor que el porcentaje para el total de la población mexicana, la cual en el 2002 fue 9% (en 2002, 9.82 de los 103 millones de mexicanos que se estimaba residían en los Estados Unidos). La mayoría de los migrantes internacionales del México rural (82%) estaban empleados en trabajos no agropecuarios en los Estados Unidos. En promedio, 15% de las poblaciones mexicanas rurales fueron observadas como emigrantes internos, de los cuales 90% eran trabajadores no agropecuarios.

¹ La ENHRUM proporciona datos detallados sobre activos, características socio-demográficas, producción, fuentes de ingreso y emigración de una muestra representativa a nivel nacional de los hogares rurales encuestados entre enero y febrero de 2003. La muestra incluye 7,298 personas de 1,782 familias en 14 estados. El INEGI designó el marco de muestreo para caracterizar confiablemente la población rural de México (residente en localidades con menos de 2 500 habitantes), aunque por razones de costos, excluyó las poblaciones dispersas ubicadas en localidades con menos de 500 habitantes. Por lo tanto, la muestra es representativa para más del 80% de la población que el INEGI define como rural.

Cuadro 1.3. El asunto de la emigración es en esencia una cuestión de disparidades en el desarrollo regional (cont.)

Los migrantes laborales como porcentaje de la población rural mexicana, por destino y por sector de empleo del migrante, 1980-2002



Las decisiones de migración en el México rural, como en cualquier parte del mundo, fundamentalmente se basan en las disparidades en el desarrollo regional. Las personas y hogares comparan el beneficio asociado con migrar a distintos lugares y mercados laborales, comparado con no emigrar. El estudio empírico de Mora y Taylor modela la selectividad de la emigración interna e internacional a empleos agrícolas y no agropecuarios, combinando variables de personas, familias y comunidades para proporcionar un panorama de los factores determinantes de emigración en el México rural. Manteniendo otros factores iguales, se puede decir lo siguiente para la emigración total del México rural:

- Los jefes de familia tienen una probabilidad significativamente menor de emigrar que los que no son jefes de familia;
- Los hombres tienen probabilidad significativamente mayor de emigrar que las mujeres;
- La probabilidad de emigrar aumenta con la edad, pero con tasa decreciente;
- La probabilidad de migrar aumenta significativamente cuantos más años de estudio tenga la persona;
- A medida que la tenencia de tierras de la familia aumenta, la probabilidad de emigración disminuye.

Cuadro 1.3. El asunto de la emigración es en esencia una cuestión de disparidades en el desarrollo regional (cont.)

- Las redes migratorias tienen un efecto positivo y altamente significativo sobre la emigración;
- La emigración aumenta con accesos al transporte en localidades rurales y hacia centros comerciales;
- Las personas en localidades rurales con un acceso inseguro a mercados exteriores tienen más probabilidad de emigrar que aquellos que viven en localidades donde el acceso al mercado es seguro; y
- La emigración disminuye cuando negocios no agropecuarios existen en las localidades.

Si bien los anteriores son resultados generalizados para factores determinantes de la emigración como un todo, en realidad la importancia de las distintas variables está en función del destino y el sector laboral. Por ejemplo, la escolaridad del individuo tiene un efecto positivo significativo sobre la emigración interna hacia empleos no agropecuarios pero no en el campo. Aun así, la escolaridad no tiene un efecto significativo en la emigración internacional puesto que la emigración internacional del mexicano rural conlleva fuertemente un ingreso ilegal al extranjero y en empleos para pocas aptitudes, donde es probable que los ingresos relacionados con el grado de escolaridad probablemente sean bajos (como es el caso de los empleos agropecuarios mexicanos). Las redes de emigración a los Estados Unidos afectan significativamente la emigración internacional hacia empleos tanto agropecuarios como no agropecuarios, reflejando mayores costos y riesgos asociados con la emigración internacional y por lo tanto, se otorga un mayor valor a los contactos familiares, además de que las redes en México afectan considerablemente la migración interna pero mucho menos en el caso de empleos agropecuarios que en no agropecuarios. En general, a nivel local no existe evidencia que la integración con mercados externos desaliente la emigración. El nivel de la infraestructura de transporte está vinculado positivamente con la migración, en especial en lo interno y cuando el acceso a los mercados fuera de las localidades rurales es inseguro, las probabilidades de la emigración aumentan. Finalmente, debe mencionarse que el debate actual acerca de políticas de legalización de migrantes en los Estados Unidos y los programas “bracero” para trabajadores temporales, probablemente desempeñe un papel en el futuro fortalecimiento de las redes migratorias y en consecuencia, impacte las decisiones de los migrantes rurales relacionados con el lugar de destino.

Fuente: Mora, J. y J. E. Taylor (2006), Wodon, Q. et al (2002) y McKenzie, D.J. (2006).

1.2.2. Equidad y bienestar social

La división entre lo rural y lo urbano es fundamental en términos de niveles de vida

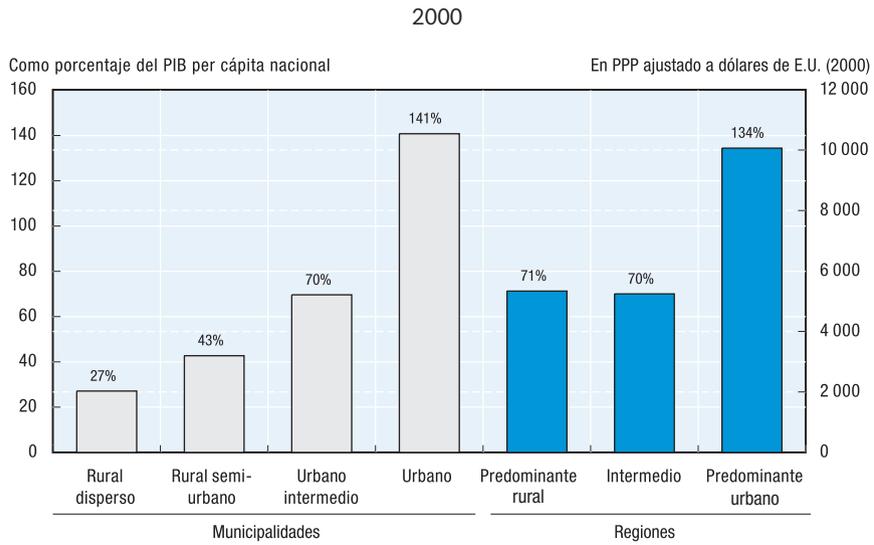
El contraste entre la población rural y la urbana, en términos de nivel de vida, puede evaluarse mediante casi cualquier indicador. Los niveles rurales y urbanos del PIB per cápita se muestran en la Figura 1.11. Si bien el promedio del PIB per cápita en los municipios urbanos fue 141% del promedio nacional en 2000, en municipios rurales dispersos y semiurbanos fue de tan sólo 27% y 43%, respectivamente. Incluso municipios urbanos intermedios muestran una fuerte discrepancia con respecto a los urbanos. El PIB promedio per cápita en municipios urbanos intermedios fue 70% del promedio nacional.

Existe un contraste similar en las categorías de la OCDE. En tanto que las regiones Predominantemente Rurales y las Intermedias tuvieron en 2000 un PIB per cápita de 71% y 70% del promedio nacional, las Predominantemente Urbanas tuvieron un 34% superior al del promedio nacional¹². Al crear un mapa de estas regiones en la Figura 1.12., se muestra un hecho importante: a excepción de ciertas regiones PR cercanas a la frontera con los Estados Unidos y aquellas que tienen un PIB elevado por sus recursos minerales, casi todas las regiones PR tienen un PIB per cápita inferior al 50% del promedio nacional.

Aunque los habitantes de las regiones urbanas frecuentemente disfrutaban del más alto nivel en el PIB per cápita, no sólo en México sino en la mayoría de los países, las diferencias son mucho más grandes en México. La Figura 1.13 muestra las diferencias en el PIB per cápita entre regiones PR, IN y PU para los países miembro de la OCDE. En 2001, el PIB per cápita en las regiones predominantemente urbanas en países de la OCDE fue en promedio 36% superior al nacional, aunque las regiones intermedias y predominantemente rurales tuvieron un PIB per cápita del 93% y 82% del promedio nacional, respectivamente. México comparte con República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca y Turquía grandes diferencias entre el PIB per cápita rural y el urbano.

Realizando el mismo ejercicio en el interior de la República, se obtiene información importante acerca del nivel de desarrollo de áreas rurales para los distintos estados, así como el grado de disparidad en ellos. Algunos estados, tales como Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Campeche y Coahuila, en áreas Predominantemente Rurales tienen un PIB per cápita superior al promedio nacional. Para algunos estados, la brecha entre el ingreso urbano y el rural es considerablemente amplia, como en Aguascalientes, Guerrero, Nuevo León y Quintana Roo.

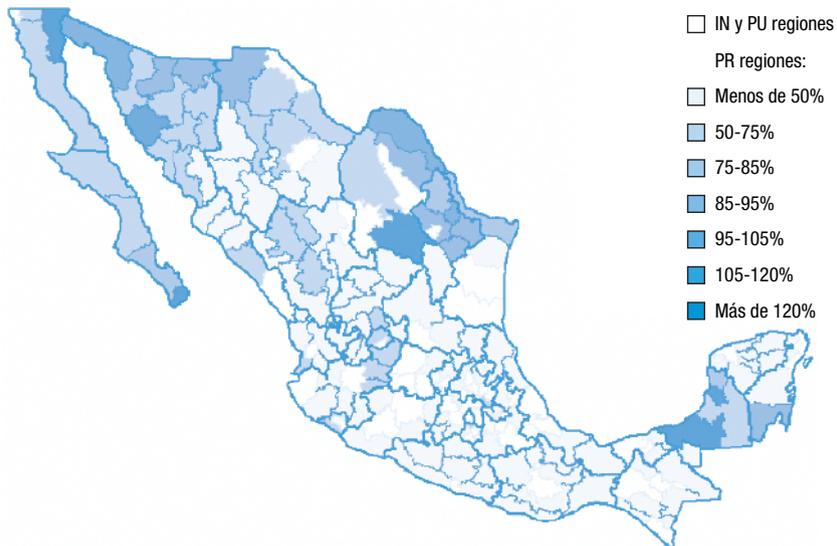
Figura 1.11. PIB per cápita estimado por tipo de municipio y región



Nota: la tipología de la OCDE se refiere a nivel TL3.

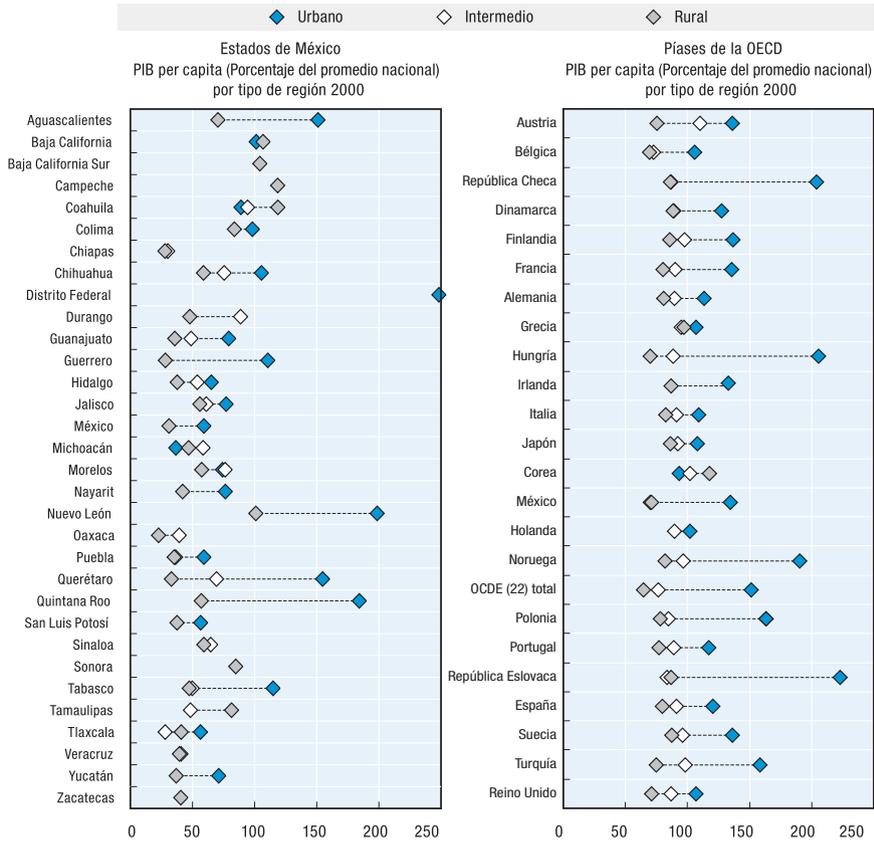
Fuente: Cálculos de la OCDE con base en el PIB y cifras poblacionales por municipio del INAFED (2000).

Figura 1.12. PIB per cápita en las regiones Predominantemente Rural como porcentaje del promedio nacional



Fuente: OCDE con base en datos del INAFED (2000).

Figura 1.13. PIB per cápita por tipo de región en los países de la OCDE y en estados de México



Fuente: Base de datos regional de la OCDE e INAFED (2000).

A pesar de recientes reducciones, la pobreza prevalece en áreas rurales

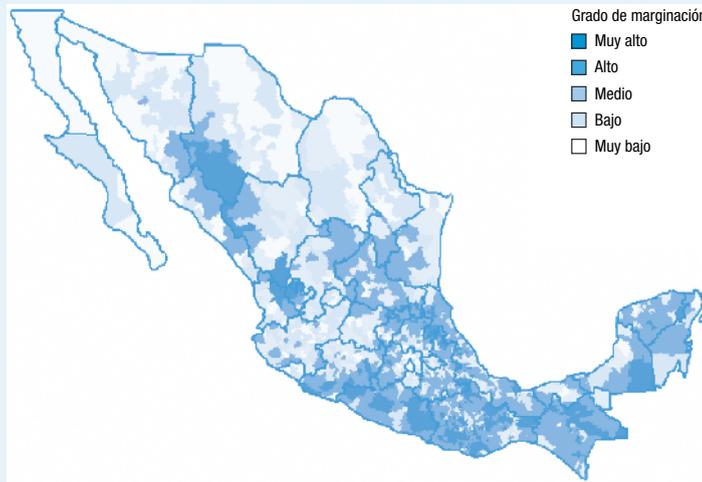
Aunque recientemente la pobreza urbana se volvió un fenómeno más significativo, residir en el área rural (conjuntamente con los resultados educativos) ha sido la característica fundamental para definir el perfil del pobre. De conformidad con la clasificación de pobreza al que se ha hecho referencia, 60.6% de la población en extrema pobreza en el 2004, vivía en áreas rurales. Aparte de esto, diversos estudios indican que la cantidad de localidades rurales dispersas en cada municipio, tiene una marcada correlación negativa con el nivel del PIB per cápita (FAO, 2005), así como una correlación positiva con los índices de pobreza extrema (OCDE, 2003a). El aislamiento de localidades rura-

Cuadro 1.4. Medidas alternativas de estándares para medir el Nivel de Vida utilizados en México

Puesto que el PIB per cápita algunas veces fracasa en la captura de un panorama completo de diferencias en niveles de vida, los hacedores de políticas han desarrollado o adoptado varias medidas alternativas. Entre éstas se encuentran el Índice de Marginación, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD y las tres líneas de pobreza definidas y medidas por un Comité Técnico Independiente para la Medición de la Pobreza. Dichas medidas se describen en el presente documento.

El **Índice de Marginación**, desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) desde 1996, combina 9 variables: el porcentaje de individuos analfabetas de más de 15 años de edad, el porcentaje de individuos que no han terminado la escuela primaria, el porcentaje de individuos que viven en casa propia sin servicio de drenaje, el porcentaje de individuos que viven en casa propia sin electricidad, el porcentaje de individuos que viven en casa propia sin sistema de agua potable, el porcentaje de casas propia caracterizado por exceso de habitantes, el porcentaje de individuos que viven en casa propia con piso de firme, el porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5,000 habitantes y el porcentaje de población económicamente activa cuyo ingreso es de menos de dos salarios mínimos.

Municipios según el grado de marginación

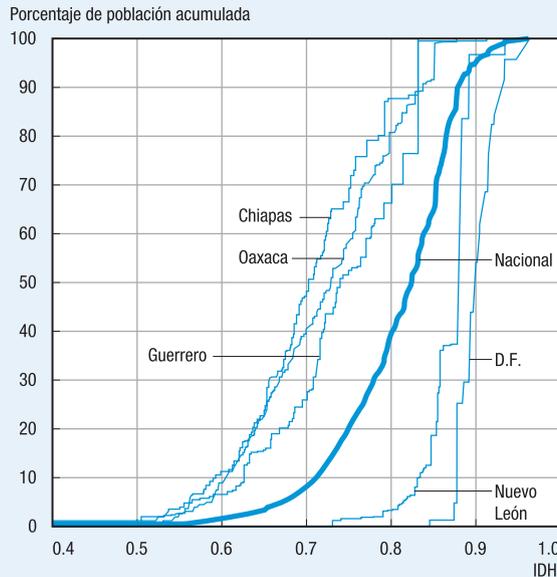


Cuadro 1.4. Mediciones Alternativas de Niveles de Vida Utilizadas en México (cont.)

Los municipios y estados están clasificados según cinco categorías: Marginación Muy Alta, Alta, Media, Baja y Muy Baja. Este índice ha sido ampliamente utilizado para el establecimiento de políticas, por ejemplo, para definir la focalización inicial del programa Progresá (hoy Oportunidades) y las zonas objetivo de la Estrategia para Microrregiones.

El **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual es publicado anualmente por país en el Informe de Desarrollo Humano desde 1990, ha sido re-trabajado a nivel estatal y local en México, en coordinación con el CONAPO. El Índice incluye cuatro medidas de desarrollo: PIB per cápita ajustado, índice de alfabetización en adultos, índice de tasas de mortandad infantil y de niños en edad escolar. El IDH a nivel municipal está fuertemente correlacionado con el Índice de Marginación. La gráfica a continuación muestra el contraste en todos los municipios en varios estados ordenados acorde al IDH.

Índice de Desarrollo Humano por municipios de estados seleccionados



Clasificación de Pobreza en México. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, constituido por académicos de distintas instituciones independientes, definió tres líneas de pobreza basadas en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto en Hogares (ENIGH):

Cuadro 1.4. Mediciones Alternativas de Niveles de Vida Utilizadas en México (cont.)

1. Pobreza alimentaria: aquellas personas cuyo ingreso per cápita es menor a lo necesario para satisfacer necesidades básicas de alimentación.
2. Pobreza de capacidad: aquellos individuos cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para satisfacer requerimientos básicos de alimentación, salud y educación.
3. Pobreza de patrimonio: aquellos individuos cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para satisfacer requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, vivienda y transporte público.

Líneas de pobreza en pesos mexicanos, actual

| | Líneas de pobreza | | |
|---------------|-------------------|----------|----------|
| | 2000 | 2002 | 2004 |
| Urbana | | | |
| Comida | 626.00 | 672.27 | 739.60 |
| Capacidad | 769.98 | 826.90 | 909.71 |
| Patrimonio | 1 258.89 | 1 351.94 | 1 487.34 |
| Rural | | | |
| Comida | 492.90 | 494.77 | 548.17 |
| Capacidad | 586.06 | 588.29 | 651.77 |
| Patrimonio | 899.54 | 902.96 | 1 000.41 |

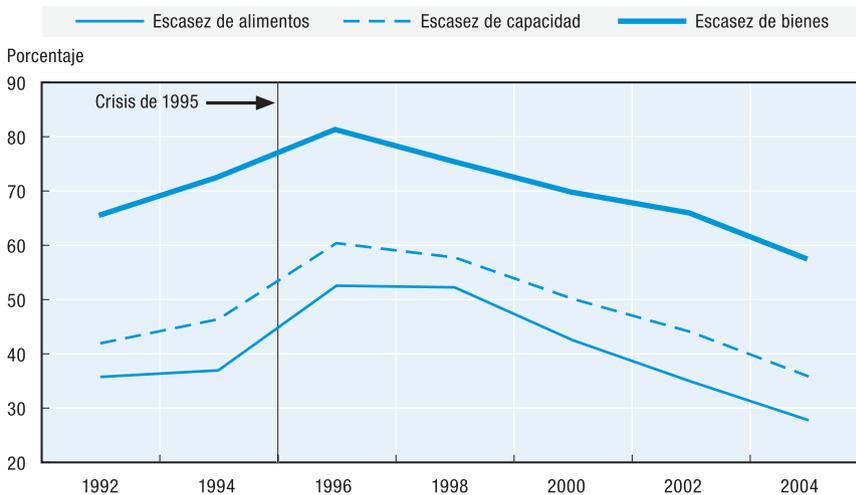
Fuente: CONAPO (2001a, 2001b) y SEDESOL (2006)

les dispersas constituye no sólo un desafío en cuanto al abastecimiento de servicios públicos y privados a la población como educación y salud, claves para superar la situación de pobreza, sino que también es una barrera que limita el aprovechamiento de nuevas oportunidades. Este hecho ha contribuido a una mayor marginación de la población rural, desde que se inició el camino de la apertura económica que abrió oportunidades a otros sectores de la población (OCDE, 2003a).

Los esfuerzos por estandarizar las mediciones independiente de los índices de pobreza, se han visto compensados no sólo por el valor informativo, sino también por los resultados favorables con respecto a los programas de combate a la pobreza. Estas mediciones indican que la pobreza rural se redujo sustancialmente desde 1996, cuando la crisis financiera aumentó la cantidad

absoluta y relativa de gente en condiciones de pobreza, tanto en áreas rurales como urbanas. De hecho, la reducción de pobreza rural fue más significativa que la disminución de la urbana. De 1996 a 2004, la cantidad de personas en áreas rurales por debajo de la categoría de pobreza alimentaria (extrema pobreza) disminuyó 44 %, de 19.8 a 10.9 millones de personas. No obstante, todavía representan el 28% de la población rural. La población por debajo del nivel de pobreza de capacidades y patrimonio, también ha disminuido 37% y 26% en áreas rurales. A pesar de estas mejoras, 56.9% de personas en localidades rurales viven en alguna condición de pobreza (Figura 1.14).

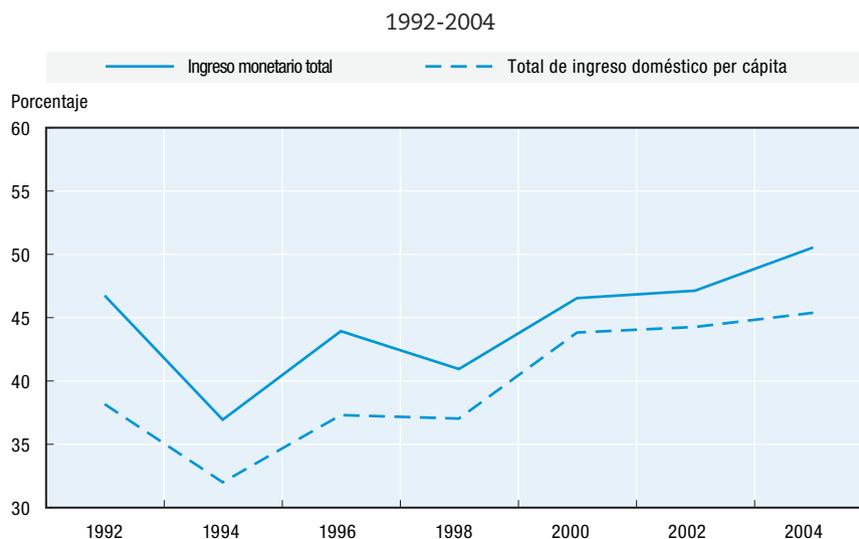
Figura 1.14. Incidencia de pobreza rural



Nota: Rural se refiere a comunidades con menos de 15,000 habitantes.
Fuente: SEDESOL (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2005).

Por otro lado, según las Encuestas de Ingreso–Gasto, en los últimos años el ingreso rural aumentó a mayor velocidad que el ingreso urbano. Del 2000 a 2004, el ingreso acumulado familiar per cápita en áreas rurales pasó de 3,442 a 3,543 pesos mexicanos (a precios del 2000), lo que significa una mejora del 2.93% en términos reales, en comparación con -0.63% en áreas urbanas (Ruiz Castillo, 2005). El resultado fue un aumento en la relación de ingreso rural–urbano que alcanzó 51% en 2004 en términos acumulados y 45% en términos per cápita, los niveles más altos de la década anterior (SIAP, 2006).

Un aspecto crítico a tomarse en consideración en la relación entre ingreso rural-urbano y condiciones de pobreza, es el efecto de las crecientes tendencias migratorias que se señalaron antes. Un estudio de De Janvry, Araujo y Sadoulet (2002) muestra que en las dos últimas décadas, 77% de la reducción

Figura 1.15. **Relación de ingreso rural-urbano por familia**

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en el SIAP (2006) y Ruiz Castillo (2005).

de la pobreza rural, en relación con la pobreza urbana, proviene de la migración, lo que significa que tan sólo el 23% de la reducción en áreas rurales se derivó de aumentos en el ingreso. Afirman que la migración hacia las ciudades transfirió la pobreza rural al sector urbano, no la eliminó, en especial en la primera generación de migrantes, quienes están mal preparados para participar en el empleo urbano.

El abastecimiento de servicios a la población afecta los niveles de vida de la población rural.

Muchos de los indicadores de bienestar social están estrechamente vinculados con el abastecimiento de servicios a la población. Es por esto, que cada vez más, el abastecimiento de servicios a la población en áreas rurales considera un otorgamiento de “derechos básicos” a toda la población, independientemente de su ubicación. El carácter disperso de la población rural en México aumenta la dificultad para establecer una masa crítica de infraestructura, para los servicios públicos y privados.

De las 196,000 localidades rurales, aproximadamente 15% vive cerca de algún centro urbano. Sin embargo, 44.3% están lejos de ciudades pero cerca de una carretera funcional durante todo el año, y 32% que representan aproxi-

madamente 4.6 millones de personas, están aislados. Por lo tanto, la accesibilidad es de suma prioridad. La actual red de caminos rurales se extiende 172,000 kilómetros en carreteras pavimentadas y 78,000 de caminos de terracería (Presidencia de la República, 2005). En general, estas carreteras son de pobre calidad y con frecuencia no funcionales durante todo el año. No obstante, son de un valor importante para la comunicación, de 19,000 localidades que tienen acceso, dónde vive alrededor de 60% de la población rural (PEC, 2002).

A pesar de las mejoras significativas entre 2000 y 2005 (Tabla 1.1), una gran cantidad de hogares, en municipios rurales dispersos, no cuentan con condiciones adecuadas. Los hogares con piso firme aumentaron de 68% en el 2000 a 83% en 2005; los que tenían su propio sanitario de 73% a 89%; hogares con drenaje tuvieron un aumento significativo de 52% a 80%; la cobertura eléctrica creció de 87% a 93%. Estas cifras contrastan con los números urbanos metropolitanos, los cuales en la mayoría de estos indicadores superan 90% de cobertura. Es interesante sin embargo, que varios indicadores muestren una disminución en las categorías urbano intermedio y urbano metropolitanos. Estos cambios están relacionados con los patrones de migración.

A pesar de que México tiene uno de los niveles más altos de cobertura de energía eléctrica en América Latina, alcanzando el 94.7% de la población total, en áreas rurales alrededor de 5 millones de personas no tienen acceso a la energía eléctrica, la mayoría viviendo en comunidades indígenas de los estados de Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luís Potosí y Chihuahua. Esto también constituye un obstáculo para el abastecimiento de otros servicios a la población, como agua potable, telecomunicaciones, educación a distancia y servicios de salud.

En relación a las telecomunicaciones, los avances tecnológicos verdaderamente facilitaron el acceso de y a localidades remotas en la última década. Por ejemplo, el reto de la cobertura de telefonía fija se redujo con la infraestructura de telefónica móvil y satelital entre 1995 y 2005, lo que permitió aumentar el abastecimiento de este servicio de 18,600 a 50,500 localidades rurales, principalmente en la región sursureste (Presidencia de la República, 2005). De forma similar, por medio de la red E-México, el gobierno mexicano instaló 3,200 Centros Comunitarios Digitales para brindar por lo menos un punto de conectividad de alta velocidad para todos los municipios del país, en dónde se proporcionan servicios educativos, de salud, de negocios y de trámites gubernamentales.

Como se mencionó anteriormente, la educación se considera como el factor más importante para explicar la pobreza rural en México, la cual llega a ser de hasta 47% en comparación con 29% en América Latina (Attanasio & Szekely, 1999). Varios estudios coinciden también en el hecho de que los años de escolaridad demostraron tener efectos positivos sobre los ingresos de la población

Tabla 1.1. Indicadores del abastecimiento de servicios sociales y para la población

| 2000-2005 | Municipios | | | | | | Región (TL3) | | | | | | | |
|---|----------------|------|-------------------|-------|-------------------|-------|----------------------|-------|-------------------------|------|------------|------|--------------------------|-------|
| | Rural dispersa | | Rural semirurbana | | Urbana intermedia | | Urbana metropolitana | | Predominantemente rural | | Intermedia | | Predominantemente Urbana | |
| | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 |
| Nivel de vida | | | | | | | | | | | | | | |
| Casas con piso firme | 68 | 83 | 80 | 86 | 88 | 88 | 94 | 91 | 78 | 81 | 80 | 84 | 95 | 91 |
| Casas con baño | 73 | 89 | 80 | 90 | 87 | 90 | 92 | 92 | 81 | 88 | 84 | 91 | 90 | 92 |
| Casas con agua | 68 | 83 | 80 | 84 | 83 | 86 | 86 | 90 | 76 | 80 | 80 | 83 | 92 | 90 |
| Casas con drenaje | 52 | 80 | 64 | 84 | 79 | 86 | 90 | 90 | 65 | 76 | 72 | 82 | 91 | 91 |
| Casas con electricidad | 87 | 93 | 94 | 94 | 96 | 95 | 98 | 94 | 91 | 93 | 94 | 95 | 99 | 94 |
| Habilidades | | | | | | | | | | | | | | |
| Población (15+) alfabetizada (%) | 81 | 90 | 85 | 91 | 90 | 92 | 95 | 96 | 86 | 88 | 87 | 89 | 95 | 96 |
| Población (15+) con escuela básica (12 y 15) | 14 | 21 | 17 | 21 | 18 | 22 | 20 | 22 | 16 | 19 | 16 | 19 | 21 | 23 |
| Población (15+) con educación media superior | 15 | 28 | 16 | 31 | 23 | 30 | 36 | 42 | 20 | 25 | 23 | 28 | 35 | 39 |
| Promedio de años escolares | 4.7 | 5.7 | 5.8 | 6.1 | 6.8 | 6.4 | 7.8 | 7.3 | 5.1 | 5.7 | 5.3 | 6.0 | 6.9 | 7.7 |
| Desempeño en lectura (600/puntos) | 340 | | 383 | | 406 | | 435 | | | | | | | |
| Desempeño en matemáticas | 335 | | 368 | | 389 | | 417 | | | | | | | |
| Desempeño en Ciencias | 362 | | 388 | | 407 | | 434 | | | | | | | |
| Desempeño en resolución de problemas | 327 | | 362 | | 391 | | 421 | | | | | | | |
| Salud | | | | | | | | | | | | | | |
| Índice de mortalidad infantil (por c/1000 nac.) | 34 | | 30 | | 25 | | 21 | | 31 | | 31 | | 25 | |
| Expectativa de vida (años) | 71 | | 75 | | 79 | | 85 | | 74 | | 73 | | 81 | |
| Camas de hospital (por c/100,000 hab.) | 23 | | 36 | | 54 | | 110 | | 54 | | 69 | | 101 | |
| Médicos (por c/100,000 hab.) | 97 | | 97 | | 104 | | 180 | | 117 | | 131 | | 167 | |
| Población con seguro social (%) | 20 | 43 | 25 | 45 | 38 | 49 | 52 | 54 | 33 | 43 | 33 | 43 | 48 | 51 |
| Cercanía | | | | | | | | | | | | | | |
| Distancia de la ciudad más cercana (en minutos) | 51 | | 31 | | 29 | | 7 | | 43 | | 21 | | 11 | |
| Medidas globales | | | | | | | | | | | | | | |
| Índice de desarrollo humano | 0.65 | | 0.70 | | 0.76 | | 0.82 | | 0.68 | | 0.69 | | 0.76 | |
| Índice de marginalidad ¹ | 0.57 | 0.59 | -0.08 | -0.10 | -0.79 | -0.79 | -1.64 | -1.61 | 0.15 | 0.16 | 0.11 | 0.08 | -0.91 | -0.89 |

1. Para el índice de marginalidad, los valores negativos son mejores (menos marginalidad), los valores positivos (más marginalidad). Fuente: INAFED con datos de INEGI y CONAPO (2000), OCDE PISA (2003).

rural, influenciando la elección de la actividad económica (Yunez & Taylor, 1999). En el contexto de alta migración a áreas urbanas, la inversión en educación es la de mayor rendimiento. En el estudio antes referido de Janvry, Araujo, y Sadoulet (2002), se destaca el hecho de que mientras la migración provee a la población rural salarios más altos, el factor crítico para aumentar el ingreso es la educación, en particular la enseñanza secundaria.

El gobierno mexicano realiza importantes esfuerzos en mejorar la cobertura de educación en áreas rurales. Del 2000 al 2005 el promedio de escolaridad en áreas rurales dispersas aumentó un año, de 4.7 a 5.7; la proporción de población de más de 15 años con educación básica aumentó de 14% a 21% y el porcentaje de ésta población con escolaridad mayor a la educación básica creció de 15% a 28%. Sin embargo, el promedio de escolaridad en áreas rurales dispersas continua siendo de 5.7 años, lo que contrasta con los 7.8 años registrados en las áreas urbano metropolitanas en 2000 (que disminuyeron a 7.3, probablemente por el mismo fenómeno migratorio en 2005) y 9.7 años en la Ciudad de México (INEGI, 2000).

El desafío de brindar servicios educativos a las localidades dispersas es muy significativo. En muchas localidades de menos de 100 habitantes, donde vive casi un millón de niños menores a 14 años, un solo maestro educa niños de distintos grados en todas áreas del conocimiento. La movilidad y menor nivel educativo, o incluso analfabetismo de los padres (que llega a ser de casi 20% en áreas rurales), son factores que tienen repercusiones importantes en la educación de los niños. Una elevada cantidad de niños en áreas rurales (entre 400,000 y 700,000, según distintas estimaciones) tienen alta movilidad debido al traslado de sus padres que trabajan como jornaleros en distintas partes de la región (ver Cuadro 1.3). Estos factores afectan la calidad de la educación. Los resultados de pruebas educativas a alumnos de la OCDE (PISA, 2003), evidencian que los estudiantes en localidades rurales dispersas y en rurales semiurbanas tienen menor aprovechamiento que los estudiantes de áreas urbanas, los cuales en general ya son bajos según los estándares de la OCDE.

El abastecimiento de servicios de salud está sujeto a desafíos similares. Sólo alrededor del 80% de las familias que viven en localidades rurales tienen acceso a servicios de salud a 5 km o menos. Existen únicamente 22 camas hospitalarias y 96 médicos por cada 100,000 habitantes en áreas rurales dispersas en el año 2000. Los niveles inferiores de infraestructura se traducen en menores niveles de salud medidos casi por cualquier indicador. Por ejemplo, la expectativa de vida en áreas rurales de Oaxaca, Guerrero y Chiapas es de 10 años menor al de áreas urbanas de Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal (PEC, 2002). En 2000, los índices de mortandad infantil fueron de hasta 67 muertes por cada 1000 nacimientos vivos en algunos municipios rurales dispersos, en comparación con 17 en municipios metropolitanos.

El acceso a los servicios de salud y capacidad para enfrentar contingencias financieras debido a enfermedad, accidentes, maternidad o muerte, son factores importantes de bienestar. A pesar de una más baja cobertura de seguridad social en áreas rurales (20% en áreas rurales dispersas en comparación con 52% en urbanas en el 2000), en los últimos años se instituyeron varios mecanismos para brindar seguridad social a la población, como el Seguro Popular. La población en localidades rurales dispersas y semiurbanas creció a 43% y 45% respectivamente en el 2005.

1.2.3. Estructura y desempeño económicos

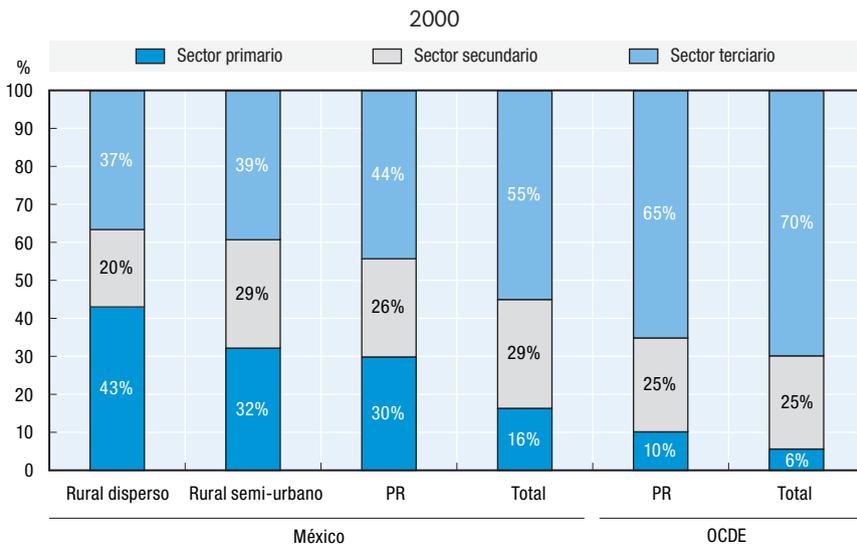
La agricultura ha disminuido su papel en la economía en general,...

Desde principios de la década de los noventa, la economía rural tuvo una importante transformación, caracterizada por una reducción en el papel que tenía la agricultura y, por consecuencia, un aumento de actividades no agropecuarias. La contribución de las actividades Agrícolas, Forestales y Pesqueras (AFP) al PIB disminuyó de 8% en 1990 a 5% en 2004. Por supuesto que hay diferencias regionales sustanciales en la forma en que se dio este cambio. Entre 1993 y 2003, las actividades agropecuarias representaron en promedio 5% del PIB en los estados del norte y hasta 15% en los estados del sur¹³ (FAO 2005).

No obstante, en términos de empleo la agricultura continúa siendo la actividad predominante en municipios rurales dispersos, donde en el 2000 la participación de la población económicamente activa en el sector primario alcanzó 43.7%. Esta cifra baja a 32% para municipios rurales semiurbanos y a 30% cuando se trata de regiones predominantemente rurales, lo cual sigue siendo tres veces más alto que el 10% promedio o de regiones PR en países de la OCDE. La relativa importancia de la agricultura como fuente de empleo en México también resulta ser evidente por el hecho de que, a nivel nacional, la participación del empleo en la agricultura (14.3%) es de más del doble que el promedio en la OCDE (6%).

La agricultura en sí pasó por una importante transición durante los últimos 15 años. La producción de granos básicos permaneció estancada debido a una disminución en superficies cosechadas, afectada por condiciones climáticas adversas, baja en precios para el productor, mayores costos de insumos y escala de producción ineficiente. En contraste, la producción y superficie cosechada de frutas y hortalizas vinculada a mercados nacionales e internacionales más redituables creció considerablemente (PEC, 2002). Sin embargo, los incrementos en productividad agrícola y en exportaciones lograron muy poco para mejorar las condiciones de vida de la población en localidades rurales dispersas, puesto que la mayoría se dedica a una agricultura de granos básicos

Figura 1.16. **Composición por sector de la población económicamente activa según los distintos niveles territoriales y definiciones de áreas rurales**



Fuente: INAFED (2000) y Base de Datos Regional de la OCDE.

para auto consumo como frijol y maíz. Esto es aplicable incluso en regiones donde existe una clara vocación para cultivos de alto valor agregado, como frutas y hortalizas, las cuales rinden buenas utilidades a productores mayores. En casos excepcionales, instituciones públicas y privadas ayudaron satisfactoriamente en la transición de pequeños agricultores a producir cultivos de exportación, que con sistemas innovadores de colaboración les permitieron beneficiarse de los precios de exportación más elevados, como es el caso de los aguacates de Michoacán (OCDE, 2005b).

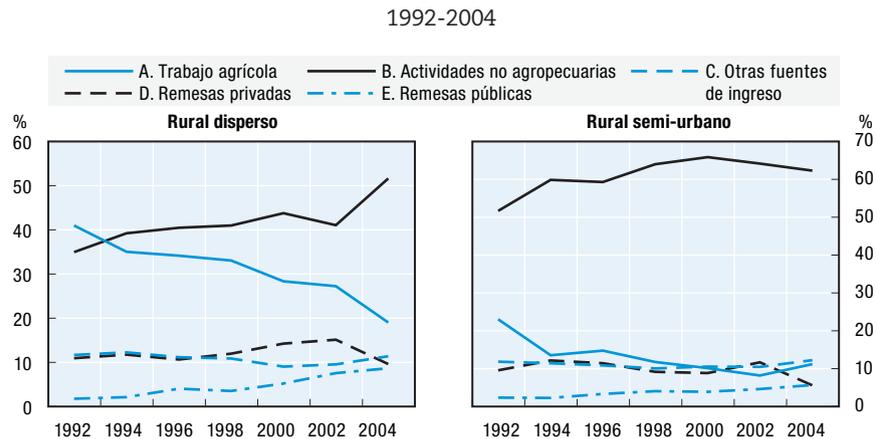
Los límites de la agricultura también se ven determinados por el hecho de que de las 198 millones de hectáreas del territorio mexicano, sólo 11% corresponde a superficie cultivable y la mayoría ya tiene ese destino. Donde la agricultura tiene oportunidades para mejorar es en productividad. Desafortunadamente, de manera general sólo los grandes agricultores tienen recursos y acceso al financiamiento y tecnologías, que son los principales impulsores para aumentar dicha productividad.

Por lo tanto, la mayor parte de las oportunidades para lograr un desarrollo económico están, por consecuencia, más ligadas a las actividades no agropecuarias. Esta transformación de la economía rural es cada vez más palpable en los cambios en la composición del ingreso de familias rurales, así como en el empleo y participación en la producción de los sectores no agropecuarios en las áreas rurales.

...así como en el ingreso de familias rurales.

En 2004, las actividades no agropecuarias representaron 51% y 62% del ingreso familiar en localidades dispersas y en rurales semiurbanas. En contraste, el ingreso proveniente de la agricultura (tanto agricultura independiente como mano de obra asalariada) disminuyó de 41% y 23% en 1992, a 19% y 11% para las localidades dispersas y semiurbanas, respectivamente (Ruiz Castillo, 2005). Las otras fuentes de ingreso que aumentaron significativamente son las transferencias públicas y privadas, las primeras como resultado del incremento sustancial en cobertura de los dos principales programas de apoyos directos a las áreas rurales, Oportunidades y Procampo, las últimas relacionadas con las remesas provenientes de los miembros de la familia que viven en Estados Unidos.

Figura 1.17. **Distribución del ingreso por fuente en localidades rurales**



Fuente: Ruiz Castillo (2005) con información del SIAP (2004).

El empleo en los sectores no agropecuarios creció más en áreas rurales que en urbanas...

Según el Censo Económico de 2004, municipios rurales contribuyeron con sólo el 8.2% del total de empleos no agropecuarios¹⁴ (1.1% para rurales dispersas y 7.1% para semiurbanas rurales). Utilizando la tipología de la OCDE, las regiones PR tienen 26% del empleo total. Las industrias más importantes en áreas rurales son minería, comercio al detalle, manufactura y ciertos servicios como los derivados del turismo. Para el conjunto de estos sectores, la participación del empleo en áreas rurales es superior que la participación del empleo total en éstas mismas áreas. Estas participaciones son 21.5%, 11.3%, 9.8% y 9.1%, respectivamente.

La Figura 1.18 muestra la dinámica del empleo no agropecuario en áreas rurales. De 1999 a 2004, el empleo no agropecuario aumentó a una tasa de crecimiento anual promedio de 5.2% en municipios rurales (tanto en rurales dispersos como en rurales semiurbanos), contrastando con 3.5% de crecimiento en municipios urbanos. La comparación de tasas de crecimiento entre las predominantemente rurales y las predominantemente urbanas es similar (4% a 3.17%), implicando que la contribución al crecimiento del empleo durante ese período fue mayor para áreas rurales que para urbanas (para mayores detalles, ver Tabla A2 del Anexo 1.A1).

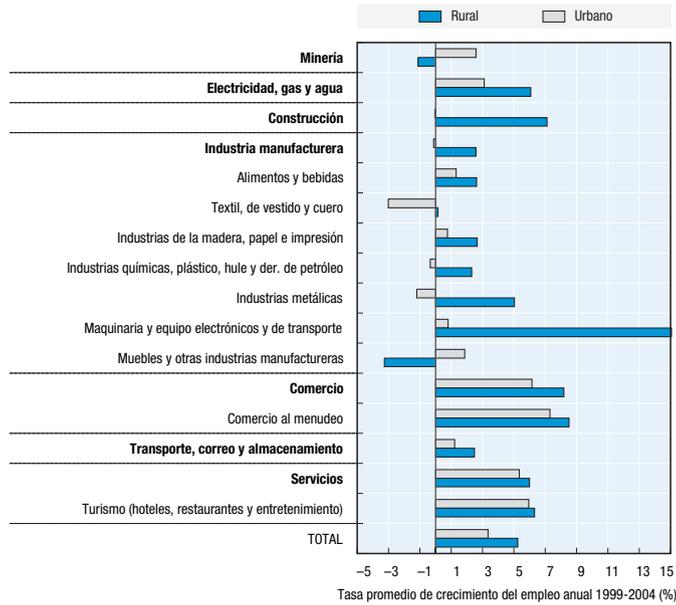
...y todavía más en actividades manufactureras...

Este hecho es especialmente cierto para el empleo manufacturero, el cual creció 2.6% anualmente en municipios rurales (1.25% en regiones PR) y disminuyó anualmente en términos absolutos 0.13% en municipios urbanos (-0.1% en regiones PU). Entre las actividades manufactureras, las industrias que más prevalecen en áreas rurales son la de alimentos y bebidas, por un lado, y la de textiles, vestido y curtiduría por el otro. En 2004, estas industrias emplearon aproximadamente 113,000 y 115,000 personas de municipios rurales, respectivamente, lo cual representa 13.4% y 15.6% del empleo total en esas industrias. Aunque la mayoría del empleo en esas actividades está en municipios rurales semiurbanos, ambas actividades tienen más de 12,000 empleos en municipios donde toda su población vive en localidades rurales dispersas. A pesar de que estos dos sectores manufactureros crecieron más en áreas rurales que urbanas, su crecimiento no fue muy significativo (2.6% y 0.2% respectivamente).

En contraste, otros sectores manufactureros mostraron más dinamismo en áreas rurales. Cabe resaltar que los sectores manufactureros avanzados, tales como el de maquinaria, electrónica y fabricación de equipo de transporte, fueron los que mostraron el mayor crecimiento en municipios rurales. Este grupo de sectores tuvo un aumento del 15.1% (44.3% en municipios rurales dispersos y 14% en municipios rurales semiurbanos), en comparación con el incremento de 1.9% en áreas urbanas. Otro sector manufacturero que creció más allá del promedio fue el de manufactura metálica.

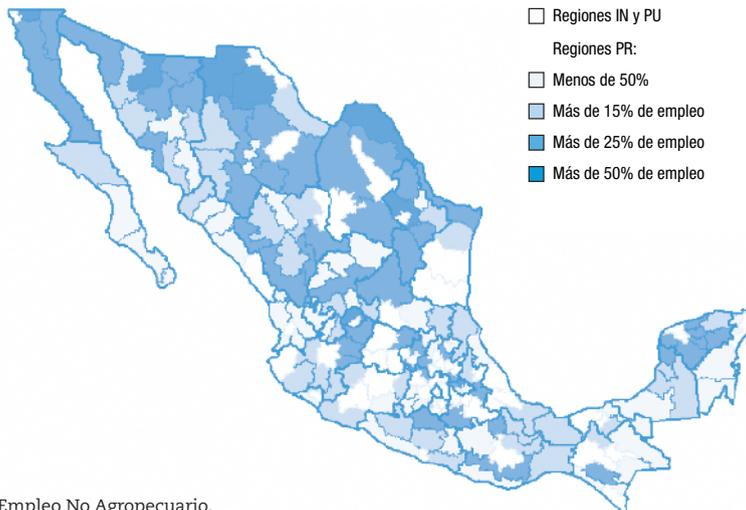
El mapa de la Figura 1.19 ilustra las regiones predominantemente rurales para las que la manufactura representa más de 15% del empleo local. Muestra claramente que las regiones PU del norte tienen una mucha mayor incidencia de empleo manufacturero, aunque también algunas regiones específicas del centro, sur y Península de Yucatán, también tienen importantes actividades manufactureras. De éstas, el mapa de la Figura 1.20 muestra la especialización de la industria en estas regiones PU. Aunque la mayoría se especializan en la industria alimentaria y manufacturera del vestido, puede verse claramente

Figura 1.18. La economía rural: crecimiento del empleo por sector no agropecuario



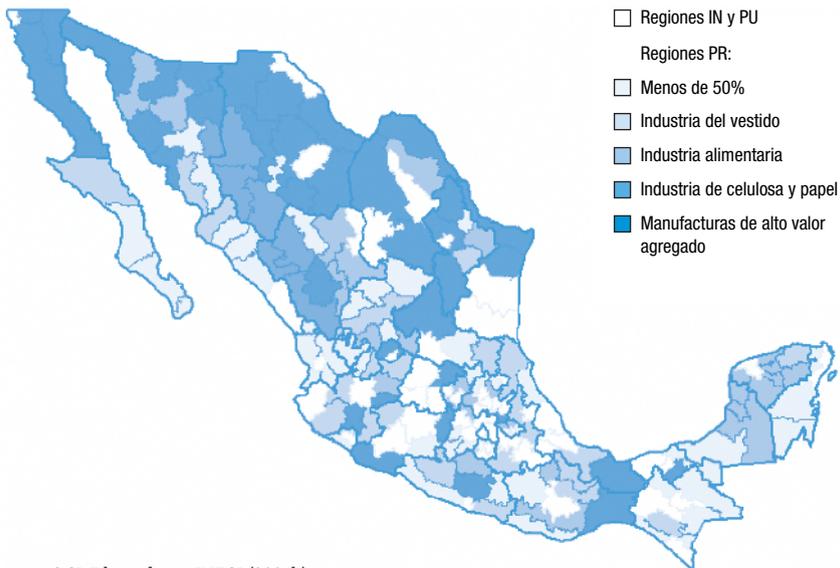
Fuente: INEGI 2006.

Figura 1.19. Regiones Predominantemente Rurales con actividades manufactureras significativas 2005



Nota: Empleo No Agropecuario.
Fuente: OCDE basado en el INEGI (2004b).

Figura 1.20. **Especialización de la industria en áreas Predominantemente Rurales con más de 15% de empleo en el sector manufacturero**



Fuente: OCDE basado en INEGI (2004b).

que toda la región noroeste es una zona especializada en la industria de la celulosa y el papel, además de que en el norte existe una evidente concentración de industrias manufactureras de alto valor agregado (química, maquinaria, electrónica, transporte y otras).

En cuestión de servicios, el subsector que más relevancia tiene en áreas rurales es el comercio al detalle. Este es el sector no agropecuario con el mayor número de empleos rurales (454,000). Es notable que además de ser muy grande, también es un sector que creció de manera importante (8.5%). Este ha sido siempre un refugio no agropecuario tradicional para la población rural (y urbana) y tal parece que para muchos habitantes fue la primera puerta de salida de las actividades agropecuarias.

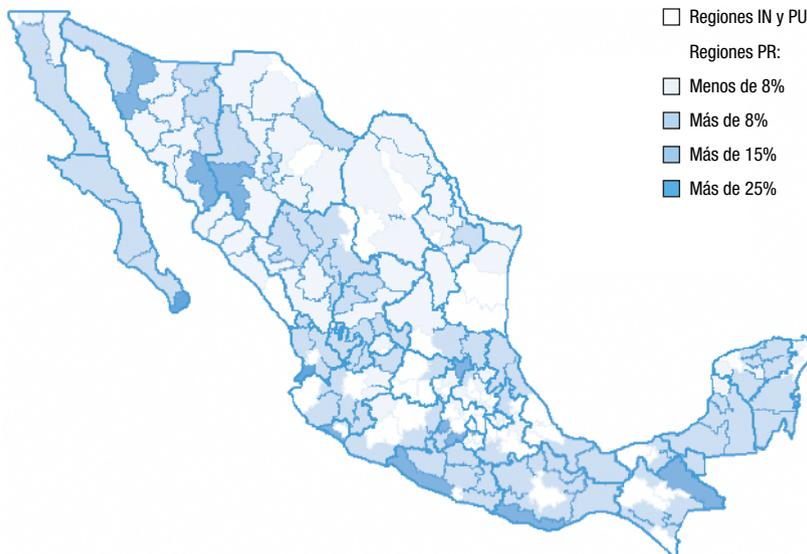
... y en servicios como el turismo.

Vale la pena destacar el crecimiento que ha tenido el turismo como forma alternativa de ingreso en áreas rurales. Este sector empleó 123,876 personas en municipios rurales en 2004, lo que representa 9.1% de todo el empleo turístico (27% para regiones PR). Esta actividad es uno de los subsectores con el crecimiento más elevado en términos de empleo desde 1999 a 2005, lo que también fue –ligeramente– superior en áreas rurales que en urbanas (6.3% vs. 5.9%). La

perspectiva regional indica que el sursureste y la Península de Baja California, tienen las áreas rurales donde el turismo representa una participación importante de población ocupada, dado que el turismo tiene un importante potencial de crecimiento como alternativa a las actividades agropecuarias (Figura 1.21). Los amplios recursos hídricos, cobertura forestal, biodiversidad y sitios arqueológicos, constituyen activos importantes que no son usados o están subutilizados respecto al potencial económico que representan para la población local, en un país que tiene el octavo lugar mundial en afluencia turística con aproximadamente 2 millones de empleos en el sector. La OCDE ya resaltó que eso significa la posibilidad de políticas para encontrar maneras de canalizar recursos provenientes de destinos turísticos masivos a áreas circunvecinas (ver OCDE, 2003).

El mayor crecimiento del empleo no agropecuario en áreas rurales que en urbanas durante el período 1999-2004, es un indicio importante del potencial de las áreas rurales como motor alternativo para aumentar del empleo en México. Este no es un fenómeno aislado, en varios países de la OCDE, el área con mayor aumento de empleo fue la rural (OCDE, 2005a). La Figura 1.22 muestra el crecimiento anual promedio de empleo en países miembros de la OCDE durante el período 1998-2003. Para un número creciente de países de

Figura 1.21. **Regiones Predominantemente Rurales donde el turismo es de importancia relevante**
2005



Nota: El empleo se refiere a Empleos No Agropecuarios.
Fuente: OCDE basada en el INEGI (2004b).

la OCDE (3 para el período 1996-2001 y 8 en el período 1999-2003) la tasa de crecimiento del empleo fue superior en áreas predominantemente rurales (PR), que en predominantemente urbanas (PU) o intermedias (IN).

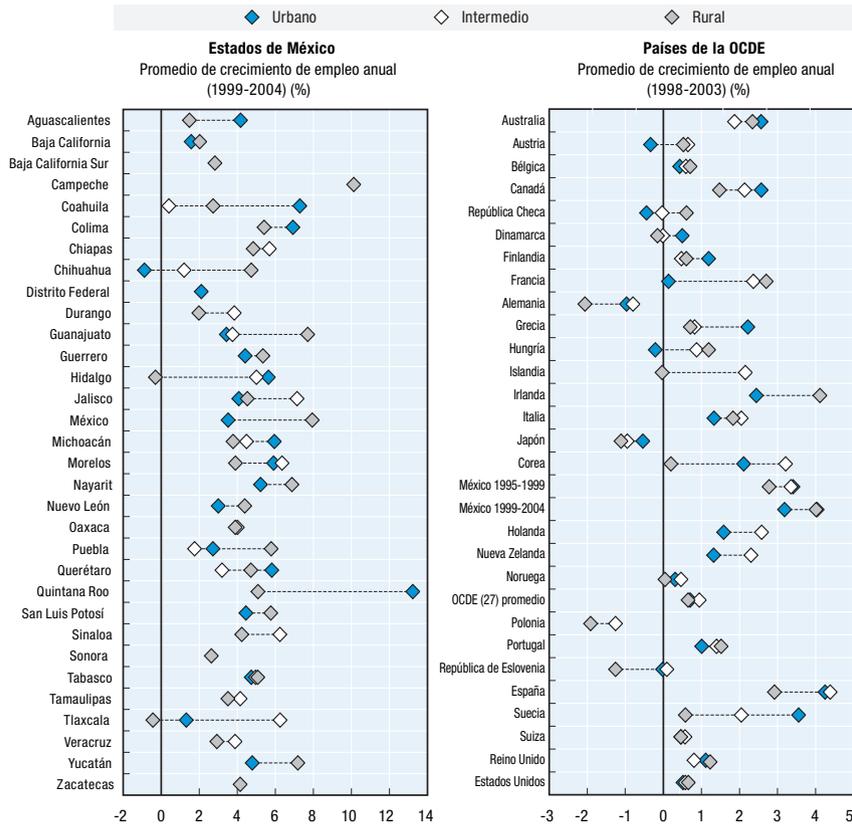
Durante el período 1995-2000, México mostró tasas de crecimiento superiores en áreas urbanas que en rurales pero esta situación se revirtió en el período 1999-2004. Los estados generadores de este mayor crecimiento pueden ser identificados en la Figura 1.22: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, el Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luís Potosí, Tabasco y Yucatán, que muestran mayor crecimiento del empleo en sus regiones predominantemente rurales que en sus regiones urbanas, que usualmente son las capitales de los estados. Campeche debería ser considerado una excepción porque todas sus regiones están clasificadas como PR y obtuvo muy alto crecimiento, sin embargo esto podría estar relacionado con la importancia de la industria petrolera en el estado. Este resultado es muy relevante, ya que la mayoría de estos estados construyeron parques industriales fuera de las principales ciudades.

Aun así, existen muy pocas oportunidades para empleos formales bien remunerados

Si bien las oportunidades para el desarrollo económico aumentan en actividades no agropecuarias, la población rural enfrenta obstáculos importantes para acceder a otras actividades distintas a la agricultura. El ajuste estructural de la economía rural incrementó significativamente la cantidad de personas desempleadas, tanto en localidades rurales dispersas como en rurales semiurbanas. En ambos casos, la cantidad de desempleados ascendió en 2004 a casi 110,000 personas (de 77,000 en áreas rurales dispersas y 83,000 en rurales semiurbanas en 2000), lo cual sumado da alrededor de 220,000 personas desempleadas en áreas rurales (Presidencia de la República, 2004). La fuerte diferencia en ingresos salariales promedio de trabajadores en todos los sectores, ejemplifica las dificultades a las que se enfrenta la población rural que no logra conseguir acceso a otras actividades diferentes a la agricultura. Para 2000, el ingreso promedio salarial en otros sectores fue de casi diez veces más que para la agricultura, las actividades forestales y la pesca. Los sectores mejor pagados generalmente obtuvieron tasas de crecimiento de ingresos laborales más aceleradas (OCDE, 2003).

Además, cuando logran obtener un trabajo en un sector diferente, lo cual frecuentemente implica migrar a poblaciones urbanas o semiurbanas, por lo general ese trabajo es en el sector informal, lo que todavía más los segrega de mejores niveles de vida. Las personas que viven en condiciones de pobreza extrema se enfrentan a trabajos informales de baja calidad, debido a ciertos

Figura 1.22. Crecimiento del empleo por tipo de región



Nota: para México, el empleo se refiere a Empleo No Agropecuario.
Fuente: Base de Datos Regional de la OCDE e INEGI (2004b).

factores estructurales, entre los que están: sus bajos niveles de educación, su poca protección contra riesgos y su falta de acceso a servicios sociales de seguridad. Esta situación los obliga con mucha mayor frecuencia a tomar trabajos informales, que la gente en pobreza moderada y los que no están en situación de pobreza. Dentro de las familias en condiciones de pobreza extrema e intermedia, el 80.6% no cuenta con servicios sociales de seguridad, comparados con 56% y 32% de la gente en condiciones de pobreza moderada o sin pobreza, respectivamente. En forma similar, el 47% de la población que vive en condiciones de pobreza extrema e intermedia no cuentan con un contrato escrito, comparado con 39.6% de quienes viven en pobreza moderada y 22% de quienes no tienen pobreza (Sojo-Villareal, 2005).

1.2.4. Medio ambiente y sustentabilidad

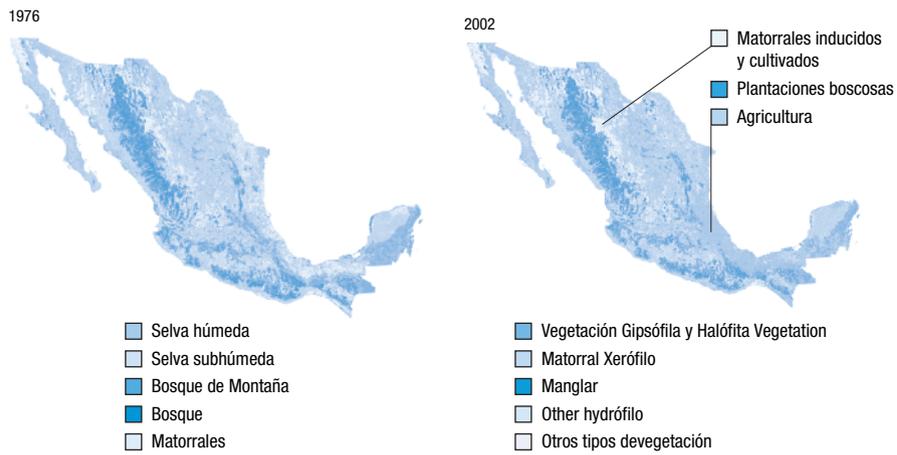
La pobreza rural contrasta con la riqueza de recursos naturales

Una perspectiva medioambiental de las regiones rurales permite identificar importantes oportunidades para el desarrollo rural, así como desafíos igualmente importantes. México es el cuarto país entre los 12 considerados como *mega-diversos*, considerando de su riqueza en flora y fauna. Alberga aproximadamente 12% de toda la biodiversidad del mundo (OCDE, 2003c). Por definición, la mayoría de estos patrimonios se encuentran en áreas rurales. De aprovecharse esta riqueza de manera sostenible, se pueden considerar un valioso recurso para el desarrollo de las áreas rurales. Desafortunadamente, la destrucción y degradación de bosques y selvas, la extinción de flora y fauna, la explotación ilimitada de ciertas especies de peces, la degradación y desertificación de suelos, la pérdida y contaminación de reservas de mantos freáticos y el inadecuado manejo de residuos tóxicos y peligrosos, son amenazas importantes para el patrimonio natural del medio rural, que exigen mayor intervención política.

Bosques y Selvas. Una de las más importantes caracterizaciones de la diversidad ecológica en México son sus bosques y selvas. 33% del territorio nacional está cubierto por este tipo de vegetación (17% de bosques y 16% de bosques tropicales o selvas). La distribución de los 39.3 millones de hectáreas de esta riqueza, incluyendo la vegetación primaria y secundaria, están concentradas particularmente en la región sursureste, la cual cuenta con casi 4 millones de hectáreas de bosques y 15 millones de selva. En menor grado, las regiones del centro-oeste y noroeste también son ricas, especialmente en bosques (ver Mapa de Figura 1.23 y Figura 1.24). Respecto de la región sureste, debe notarse de forma particular el valor que tiene esta dotación de riquezas. Esta región cuenta con 44% de la superficie nacional total cubierta por bosques primarios y secundarios y 71% de la cubierta por selva. La riqueza ambiental de esta región contrasta con la pobreza de su población.

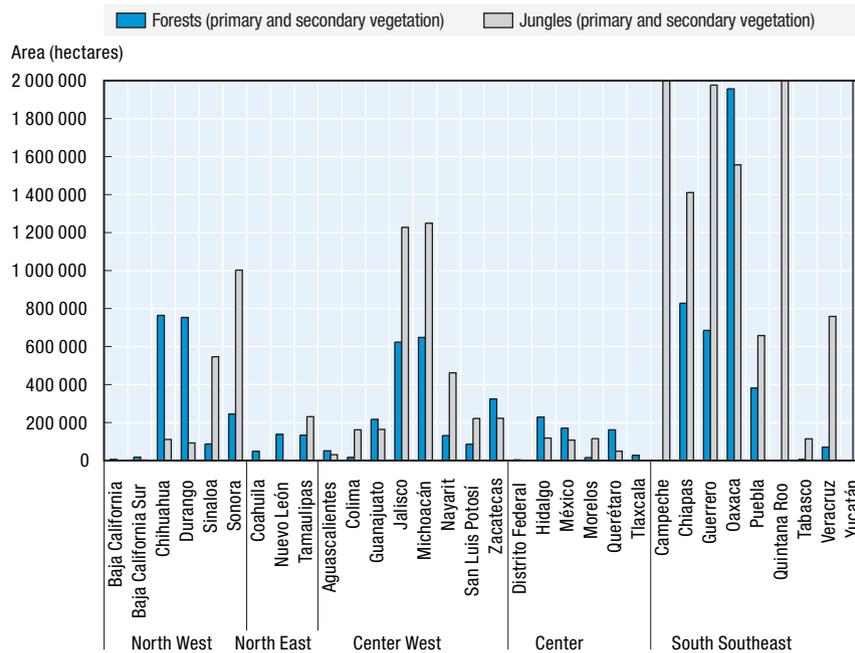
Ha sido difícil para la población pobre de las áreas rurales obtener un valor económico de la riqueza natural. Más bien, durante las últimas cuatro décadas, el crecimiento demográfico y la migración interna en áreas rurales, propició cambios de uso del suelo y expandió la frontera agrícola a costa de los bosques, sin mejorar en forma significativa las condiciones de vida de sus habitantes. Se estima que desde 1960, México ha perdido 30% de los bosques y selvas que existían entonces (Ver Mapas de Figura 1.23). La débil definición de los derechos de tenencia de la tierras ha sido un factor importante: 51% del territorio mexicano es propiedad social (ejidos y comunidades, ver Cuadro 1.5). 85% de la superficie forestal cae en este tipo de propiedad, lo que vuelve difícil el control, ya que en algunas ocasiones no se define claramente la responsabilidad del buen o mal uso de estos patrimonios.

Figura 1.23. Cambios en la cobertura vegetal, 1976-2002



Fuente: SEMARNAT.

Figura 1.24. Áreas con vegetación de bosques y selvas por región y estado



Fuente: SEMARNAT (2002).

Sin embargo, en los últimos años se hicieron importantes esfuerzos para promocionar prácticas forestales sustentables. En 2004, ya se habían clasificado 12 millones de hectáreas bajo “manejo forestal responsable”, las que incluyen en muchos casos ejidos que han tenido éxito en lograr buenas prácticas forestales y se han beneficiado de actividades como el ecoturismo. La superficie de Áreas Naturales Protegidas (ANP) es cercana a 19 millones de hectáreas, las cuales representan aproximadamente 9.5% del territorio mexicano. El 90% de estas áreas están en 15 estados: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Sonora, Quintana Roo, Chihuahua, Chiapas, Colima, Nayarit, Tamaulipas, Yucatán, Coahuila, Querétaro, Puebla y Tabasco.

A pesar de todo, en 2000 alrededor de 12 millones de personas vivían en zonas forestales y sigue siendo un desafío importante la consolidación de prácticas sustentables en todas estas zonas, al igual que la prevención de su explotación inadecuada, ya que una parte importante de esta población continúa teniendo incentivos para transformar las tierras forestales en tierras cultivables o de pastoreo o las afectan mediante la práctica de tumba, roza y quema, así como explotación ilegal.

Agua. Como en muchos otros países, las fuentes y el uso del agua son significativamente “rurales”. México consume alrededor de 80 Km³ de agua anualmente, lo que representa casi 17% de la disponibilidad natural, 68% correspondiente a agua superficial y 32% a agua subterránea. A pesar de que ese nivel de uso coloca al recurso en una categoría de “presión moderada”, para las regiones del centro, norte y noroeste del país, el nivel de uso es 47% de la disponibilidad natural, el cual se considera de “alta presión”. El uso que más predomina el agrícola con 76%, seguido del uso público de 12% y el industrial 5%.

El uso intensivo del agua en agricultura se relaciona con la dependencia de este sector con el agua de riego, dado que se ha incrementado la superficie de riego de 750 mil hectáreas en 1926 a 9 millones en el 2002, más de la mitad localizada en zonas áridas y semiáridas de regiones del norte y centro del país (ver Figura 1.25). No obstante, esta superficie representa sólo el 29% de las tierras agrícolas, se genera el 55% de la producción y el 77% de las exportaciones agrícolas (Alvarado y Kemper 2001). Hay espacio para mejorar el uso del agua para riego, ya que se calcula que la eficiencia promedio es de 46% (PEC, 2002).

Hábitats costero y marino. Al tener 11 122 kilómetros de costa y más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores, México cuenta con un enorme potencial para generar beneficios económicos para las áreas rurales a partir de una mejor organización en actividades pesqueras y acuícolas. De las más de 2 millones de hectáreas de aguas salobres, 450 mil son aptas para la cosecha de camarón y 1.6 para otras especies. Sin embargo, sólo 16 mil son utilizadas para camarón y 30 mil para otras especies. Respecto del agua dulce, el poten-

Cuadro 1.5. Régimen de la tenencia de la tierra en México

En México, además de la propiedad pública, el Artículo 27 constitucional reconoce dos formas de propiedad de la tierra:

1. Pequeña propiedad.- Regida en lo general por el derecho civil y controlada por el registro público de la propiedad, que de acuerdo con la Ley Agraria no pueden exceder 100 Ha de riego, 200 Ha de temporal primera o sus equivalentes en otras calidades, 300 Ha para frutales, 800 Ha forestales o las necesarias para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor (aunque hay ciertas especificidades, esta es la aplicación general). Se estima que este tipo de propiedad alcanza una superficie de 75 millones de hectáreas.
2. Propiedad social.- Regida en lo general por el derecho agrario y controlada por el Registro Agrario Nacional, se estructura en dos modalidades:

- Ejidal, que se caracteriza por que el origen de la propiedad se deriva de la *dotación o ampliación* de tierras para los núcleos agrarios, cuyos propietarios pueden disponer de la tierra en calidad de predio urbano, parcelas o tierras de uso común, cuya certificación de derechos ejidales para los dos primeros casos es de manera individual y para el tercero de ellos, es de manera proporcional conforme al número de ejidatarios que integran el núcleo a grario.

En esta modalidad se pueden vender los derechos entre los mismos ejidatarios y avocidados reconocidos en el núcleo agrario, pudiendo acumular el adquirente hasta 5% de las superficie total del ejido o hasta los límites de la pequeña propiedad, lo que ocurra primero. También puede alcanzar el “pleno dominio” con el acuerdo de las dos terceras partes de la asamblea general del ejido y poder venderla a cualquier particular.

- Comunal, que se caracteriza por que el origen de la propiedad se deriva de la *confirmación o restitución* de tierras a las comunidades indígenas que originalmente tuvieron su asentamiento y aprovechamiento de ellas.

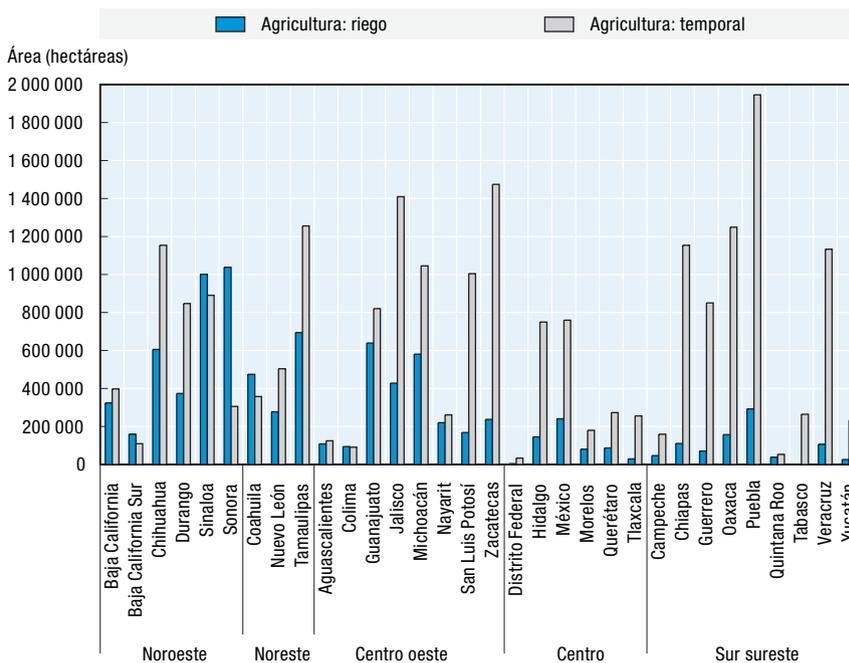
En este caso solo se pueden vender los derechos entre los familiares y avocidados, estando prohibida la acumulación de derechos por un solo comunero.

La distribución agraria en el caso de la propiedad agraria, se sintetiza en el cuadro siguiente:

| <i>Régimen de propiedad</i> | <i>Grupos agrarios</i> | <i>Superficie (has.)</i> | <i>% de la superficie nacional</i> | <i>Beneficiarios</i> |
|-----------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Pequeña propiedad privada | | 75,000,000 | 38.2 | |
| Tierras sociales | 30,939 | 10,106,921 | 51.7 | 4,236,900 |
| Ejidos | 28,721 | 84,352,527 | 43.0 | 3,517,965 |
| Terrenos comunales | 2,218 | 17,054,394 | 8.7 | 718,935 |

Fuente: SRA, Información Agraria Básica Nacional, diciembre 2005.

Figura 1.25. Superficie de tierras de temporal y riego por región y estado



Fuente: SEMARNAT (2002).

cial es de 900 mil hectáreas y 754 mil se aprovechan en forma muy limitada. La contaminación del agua es una amenaza directa para este potencial, tanto en los ecosistemas interiores como costeros. La deficiencia en infraestructura portuaria para la captura pesquera es también preocupante.¹⁵

También hay un gran potencial en recursos culturales y de energía

Cultura. La heterogeneidad de México en su cultura es un patrimonio valioso en sus expresiones locales, como lenguas, estilos de vida, vestidos típicos, danza, comida y expresiones culinarias. Estos activos son complementados con sitios arqueológicos e históricos, muchos de los cuales son considerados como patrimonio de la humanidad. Las áreas rurales tienen mucho de esto o están cerca de ellos y podrían beneficiarse mejor, al compartir esa riqueza con el resto de la población mexicana y sus visitantes internacionales.

Energía. En el mismo sentido, México es el séptimo país mundial con potencial en recursos minerales y hasta hoy sólo 20% del territorio nacional ha sido explorado. Nuevamente, las áreas rurales pueden ser una importante

fuente de energía y minerales con valor económico, que potencialmente servirían como fuentes alternativas de empleo e ingreso para su población (PEC 2002). En particular, las áreas rurales tienen un potencial elevado como fuentes para energías renovables. Existen muchísimas experiencias en países de la OCDE de áreas rurales que abastecen de energía a las áreas urbanas cercanas y para su autoconsumo. Por ejemplo, la energía eólica es una alternativa que es muy poco aprovechada en México y que podría abastecer de energía propia a muchos de municipios rurales. El biocombustible es otra alternativa con gran potencial, tanto para fuentes de derivados agrícolas como pecuarios. A pesar de que el Congreso presiona para aumentar el uso del etanol como fuente de energía, en estos momentos hay importantes obstáculos políticos, principalmente por parte de los productores de caña de azúcar que, con el tiempo, serían los beneficiarios mayores de tal iniciativa. En este respecto el caso de Brasil ya no se considera como una aventura política en los países miembros de la OCDE, sino como una verdadera mejor práctica, en el contexto de altos precios del petróleo que no parece tener fin en un futuro cercano.

Conclusión

El análisis anterior destaca la heterogeneidad de las regiones rurales de México. Por lo tanto, hacer una generalización de lo “rural” puede engañar, ya que grandes desafíos de ciertas regiones podrían opacar importantes oportunidades para otras regiones rurales.

La definición de “rural” es importante para determinar los desafíos de políticas. La estrecha perspectiva de lo rural, limitando su definición a localidades de menos de 2,500 habitantes, la convierte en una propensión a etiquetar lo “rural” como si fuera sinónimo de dispersión y “pobreza”. Como quedó claro a lo largo de este capítulo, con base en una visión más amplia de lo que son las áreas rurales, una relación de este tipo no necesariamente es cierta y se constituye en una barrera para el desarrollo, tanto de las regiones rurales pobres como de las que no lo son. El enfoque de una visión multifacética en este capítulo permite hablar de por lo menos cinco distintos tipos de “México Rural”:

1. *El rural pobre* disperso, inaccesible, con bajos niveles de servicios a la población, casi aislado de los mercados y por consecuencia, caracterizado por una baja productividad y con agricultura de subsistencia.
2. *El rural con una agricultura intensiva* que en contraste con el rural pobre, ha tenido ganancias de productividad significativas y está orientado cada vez más hacia mercados de exportación. Sin embargo, en gran medida depende del riego y por lo tanto, contribuye al agotamiento de las reservas de agua.

3. *El rural diversificado*, que se encuentra en proceso de adoptar la vocación económica de la región o de las ciudades circunvecinas y que se está convirtiendo en un lugar para parques industriales y/o servicios aprovechando los costos más bajos.
4. *El rural periurbano*, cuya vida está estrechamente integrada a áreas urbanas. Existen dos extremos en estas áreas. Por un lado, los cinturones de pobreza generados por la emigración de áreas rurales, los que demandan ampliar las políticas de alivio de la pobreza a contextos urbanos. Por el otro, existen áreas rurales que también se convirtieron en hogar de gente acomodada que busca un refugio de tranquilidad y vivir fuera de ciudades grandes, lo que provocó mayores flujos hacia y desde áreas urbanas, además de una creciente demanda por servicios.
5. *El rural con amplio potencial de recursos naturales, culturales y energéticos* que podría generar valor económico sustancial si se explotara de forma sustentable. Particularmente, hay oportunidades para organizar de mejor manera las actividades forestales y piscícolas/acuícolas y para ampliar el potencial turístico de estas regiones aprovechando la riqueza de la diversidad natural, del paisaje y de la cultura.

Por lo tanto, hay diversos desafíos para la política rural de México. Estos incluyen: (1) alivio a la pobreza; (2) abastecimiento de servicios a la población básicos; (3) fortalecimiento y diversificación de la economía rural; y finalmente, (4) una mejor explotación y conservación de recursos culturales, naturales y energéticos no aprovechados.

Notas

1. En México existe un modelo de tenencia social de tierras constituido por más de 30,000 grupos agrarios denominados ejidos y comunidades agrarias (ver Cuadro 1.4).
2. Puesto que la definición más precisa de rural está basado en tamaño de localidades, sin embargo la información más detallada se proporciona por municipio, se realizó una clasificación municipal en Rural Disperso si más de 80% de su población vive en localidades de menos de 2,500 habitantes y, de manera similar para 15,000, 100,000 y más de 100,000.
3. Algunas fuentes, con base en el territorio comprendido por las 196,000 localidades, miden hasta 95%. Una aproximación que usa la división municipal en la Figura 6, muestra menor cantidad debido a que las municipalidades urbanas son mayores que las propias áreas urbanas.
4. Otras fuentes hacen uso de 20,000 como el umbral más alto para áreas semiurbanas. Sin embargo, puesto que el umbral más utilizado es 15,000, ambos utilizados por la fuente principal, INEGI, y por muchos otros análisis, este informe también utiliza esta cifra como umbral.

5. El propósito de esta clasificación no es para aproximarse a la clasificación de localidades en términos de población, sino para mostrar la forma más clara las características específicas de los municipios rurales. La heterogeneidad en términos de tamaño de municipios en México puede llevar a resultados engañosos, puesto que hay estados que tienen municipios muy amplios territorialmente hablando, unos que contienen importantes fracciones de área rural pero también contienen una ciudad y podrían clasificarse como urbanos, en tanto que hay estados como Oaxaca y Chiapas que tienen una cantidad de municipios desproporcionadamente elevada, la mayoría de ellos rurales, podría causar sobrestimación de las cifras de lo rural.
6. El Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI incluye 2,454 municipios, lo que añade 11 municipios a los 2,443 que aparecen en diversas fuentes relacionadas con el Censo General de Población y Vivienda 2000, el cual se utiliza en varios análisis a los que se refiere este informe. Para conocer los detalles de estas adiciones, ver <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/municipios.asp>
7. Si bien el INEGI no publica una cifra oficial, dentro de la metodología del Censo Económico hace la aclaración de que la contribución de localidades con menos de 2,500 habitantes a la economía, es de cerca de 1% y por lo tanto, la medición del Censo en estas localidades, al tomarse en cuenta su poca participación, por razones presupuestales se realiza por muestreo, más que por censo real. El reporte base para este informe proporcionado por SAGARPA, así como también entrevistas realizadas con hacedores de políticas relevantes, estuvieron de acuerdo acerca de la cifra de alrededor de 1.8%.
8. Calculado y basado en el PIB per cápita. Cifras a nivel municipal proporcionadas por el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), multiplicado por cifras poblacionales de 2000. La fuente original de esas cifras del PIB per cápita son estimaciones de la CONAPO utilizadas en el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal, el cual se realiza basado en el PIB estatal, y proyectado a nivel municipal, con niveles de ingreso tomados de las Encuestas de Ingreso-Gasto. La categorización de municipalidades realizada para este cálculo es la misma que se utiliza en todo el informe: Rural Disperso, aquellos municipios con 80% o más de su población viviendo en localidades de menos de 2,500 habitantes, rural semiurbano, aquellos municipios con 80% o más de su población viviendo en localidades con menos de 15,000 habitantes, etc. Tiene importancia aclarar que esta categorización tiene la intención de captar las condiciones de vida de la población de regiones rurales dispersas. Sin embargo, puesto que muchas localidades rurales dispersas están localizadas en municipios que también cuentan con asentamientos más amplios, esta categorización subestima la población y el territorio de localidades rurales dispersas. Por lo tanto, la fracción de población en la Figura 1.4 están a nivel de localidad y los cálculos de territorio se explican en la nota 9. De manera estricta, haciendo uso de la categorización de 80%, los valores poblacionales y territoriales son los siguientes:

| Municipios | Participación en el PIB | Fracción poblacional | Fracción territorial |
|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| Rural disperso | 2.0% | 7.5% | 25.8% |
| Rural semiurbano | 8.0% | 17.6% | 38.1% |
| Urbano intermedio | 15.4% | 21.9% | 21.9% |
| Urbano metropolitano | 74.6% | 53.0% | 14.2% |

9. Los cálculos territoriales en la Figura 1.6 difieren de los cálculos a nivel de localidad (cerca de 95%) porque el cálculo está basado en los municipios en la Figura. El propósito de esta aproximación no es obtener un valor actual sino lograr una mejor idea de la magnitud. Para este cálculo no se utilizó la misma categorización de municipios que se utiliza en todo el informe, sino uno que en vez de clasificar lo rural primero, clasificó lo urbano. Esto es, los municipios en los que más del 80% de la población está en localidades de más de 100,000 habitantes que se clasificaron como urbanos, aquellos cuya población en 80% está en localidades de más de 15,000 habitantes como urbano intermedio, etc. Esta pequeña diferencia en medición permite un residual más amplio de lo rural disperso y se aproxima mejor al territorio cubierto por estas localidades.
10. La relación de dependencia es la proporción de gente de menos de 12 años y más de 65 años de edad, como porcentaje del total de la población.
11. Los distintos tipos de propiedad de la tierra se explican en detalle en el Cuadro 1.4.
12. De modo interesante en el nivel territorial 3 de la OCDE, el PBI per cápita de PR e IN es casi el mismo en el nivel TL2 (estados), la proporción de PBI medio per cápita en regiones PR es 80 % y para IN es 96%.
13. Los estados del norte se refieren a Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Los estados del sur se refieren a Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca.
14. El Censo Económico, realizado por el INEGI con una periodicidad de 5 años, contiene información sobre empleo, empresas y producción de todas las actividades económicas en México a un X nivel de dígitos de detalle, con excepción de la agricultura. Para este sector, únicamente incluye el subsector de pesca y acuicultura.
15. Para un examen más detallado del sector de pesca en México, favor de referirse a OCDE (2006).

ANEXO 1.A1

Tablas detalladas y notas metodológicas

Tabla 1.A1.1. Detalle de localidades, municipios y regiones TL3 de la OCDE, por estado

| ESTADO | LOCALIDADES | | | | MUNICIPIOS | | | | REGIONES TL3 DE LA OCDE | | | | |
|---------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------------------------|----|----------------------------------|----|-------|
| | Rural | | Urbano | | Rural | | Urbano | | Predomi- nantemente Rural | | Predomi- nantemente Urbano | | Total |
| | Disperso <2500 | semi-urbano >2500, <15 000 | intermedio >15 000, <100 000 | intermedio >100 000, >15 000 | Disperso <2 500 | semi-urbano >2 500, <15 000 | intermedio >15 000, <100 000 | Urbano >100 000 | PR | IN | PU | | |
| AGUASCALIENTES | 1835 | 16 | 4 | 1 | 1856 | 6 | 4 | 1 | 11 | 1 | 1 | 2 | |
| BAJA CALIFORNIA | 4041 | 37 | 6 | 3 | 4087 | 2 | 2 | 3 | 5 | 3 | 1 | 4 | |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 2728 | 13 | 3 | 1 | 2745 | 2 | 2 | 1 | 5 | 4 | 4 | 4 | |
| CAMPECHE | 3073 | 24 | 2 | 2 | 3101 | 1 | 6 | 2 | 11 | 4 | 4 | 4 | |
| COAHUILA | 4166 | 26 | 14 | 5 | 4211 | 10 | 10 | 13 | 38 | 4 | 1 | 6 | |
| COLIMA | 1254 | 14 | 4 | 1 | 1273 | 1 | 5 | 2 | 10 | 2 | 1 | 3 | |
| CHIAPAS | 19311 | 131 | 14 | 3 | 19459 | 38 | 59 | 18 | 118 | 3 | 6 | 9 | |
| CHIHUAHUA | 12814 | 37 | 9 | 2 | 12862 | 38 | 17 | 8 | 67 | 1 | 11 | 13 | |
| DISTRITO FEDERAL | 449 | 10 | 6 | 15 | 480 | 16 | 17 | 4 | 39 | 1 | 8 | 9 | |
| DURANGO | 6218 | 35 | 3 | 2 | 6258 | 6 | 11 | 25 | 46 | 2 | 1 | 4 | |
| GUANAJUATO | 8821 | 81 | 26 | 4 | 8932 | 25 | 40 | 13 | 81 | 6 | 1 | 7 | |
| GUERRERO | 7594 | 109 | 13 | 3 | 7719 | 38 | 31 | 14 | 84 | 6 | 1 | 13 | |
| HIDALGO | 4497 | 83 | 15 | 1 | 4596 | 24 | 65 | 30 | 124 | 1 | 8 | 10 | |
| JALISCO | 11081 | 139 | 34 | 5 | 11259 | 20 | 58 | 28 | 125 | 4 | 4 | 8 | |
| MÉXICO | 4442 | 338 | 42 | 19 | 4841 | 20 | 71 | 19 | 113 | 1 | 4 | 6 | |
| MICHOACÁN | 9505 | 158 | 20 | 3 | 9686 | 1 | 18 | 11 | 33 | 2 | 2 | 7 | |
| MORELOS | 1256 | 70 | 12 | 3 | 1341 | 3 | 11 | 5 | 20 | 4 | 1 | 5 | |
| NAVARRIT | 2567 | 38 | 6 | 1 | 2612 | 17 | 17 | 10 | 51 | 6 | 1 | 7 | |
| NUEVO LEÓN | 5683 | 28 | 8 | 7 | 5726 | 435 | 119 | 15 | 570 | 1 | 7 | 8 | |
| OAXACA | 10360 | 145 | 13 | 1 | 10519 | 94 | 97 | 24 | 217 | 2 | 3 | 7 | |
| PUEBLA | 6296 | 234 | 24 | 2 | 6556 | 7 | 7 | 2 | 18 | 1 | 3 | 5 | |
| QUERÉTARO | 2424 | 53 | 4 | 1 | 2482 | 7 | 7 | 2 | 2 | 1 | 3 | 5 | |

Tabla 1.A.1.1. Detalle de localidades, municipios y regiones TL3 de la OCDE, por estado (cont.)

| ESTADO | LOCALIDADES | | | | MUNICIPIOS | | | | REGIONES TL3 DE LA OCDE | | | | | |
|-----------------|-------------------|-------------------|------------------------------------|--------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------------------------|-------|----------------------------------|-----|-------|-----|
| | Rural | | Urbano | | Rural | | Urbano | | Predomi- nantemente Rural | | Predomi- nantemente Urbano | | Total | |
| | Disperso <2500 | >2500, <15 000 | intermedio >15 000, <100 000 | Urbano >100 000 | Disperso <2500 | semi-urbano >2500, <15 000 | intermedio >15 000, <100 000 | Urbano >100 000 | PR | IN | PU | | | |
| QUINTANA ROO | 2147 | 15 | 3 | 2 | 2167 | 3 | 2 | 3 | 8 | 3 | 3 | 1 | 4 | |
| SAN LUIS POTOSÍ | 7251 | 46 | 5 | 3 | 7305 | 22 | 28 | 5 | 3 | 58 | 3 | 1 | 4 | |
| SINALOA | 6177 | 76 | 8 | 3 | 6264 | 2 | 8 | 5 | 3 | 18 | 1 | 4 | 5 | |
| SONORA | 8049 | 46 | 11 | 4 | 8110 | 37 | 22 | 7 | 6 | 72 | 12 | | 12 | |
| TABASCO | 2513 | 80 | 11 | 1 | 2605 | 1 | 7 | 8 | 1 | 17 | 1 | 2 | 4 | |
| TAMAULIPAS | 8780 | 34 | 7 | 6 | 8827 | 14 | 17 | 6 | 6 | 43 | 2 | 2 | 4 | |
| TLAXCALA | 1164 | 71 | 10 | | 1245 | 8 | 42 | 10 | | 60 | 1 | 2 | 6 | |
| VERACRUZ | 21757 | 226 | 42 | 8 | 22033 | 64 | 101 | 39 | 8 | 212 | 3 | 4 | 7 | |
| YUCATÁN | 3276 | 75 | 11 | 1 | 3363 | 29 | 64 | 12 | 1 | 106 | 7 | 1 | 8 | |
| ZACATECAS | 4821 | 51 | 9 | 1 | 4882 | 20 | 28 | 8 | 2 | 58 | 9 | | 9 | |
| Total | 196350 | 2539 | 399 | 114 | 199402 | 991 | 987 | 354 | 122 | 2,454 | 30 | 145 | 34 | 209 |

Nota: La información de las localidades corresponde a 2000, los municipios están clasificados como rurales dispersos si más de 80% de su población en 2005 vivía en localidades de menos de 2,500 habitantes, rural intermedio si 80% vive en localidades de menos de 15,000 habitantes y no se considera rural disperso, y así sucesivamente.

Fuente: OCDE basado en el SNIM (2003) y el INEGI (2006).

Tabla 1.A1.2. Empleos no agropecuarios por nivel territorial

| | LOCALIDADES | | | | MUNICIPALIDADES | | | | REGIONES | | | | Gran total |
|--|---------------------|----------------|-------------------|-------------|----------------------|--------------|-------|----------------------|-----------|----------------------|--------------|-----------|------------|
| | Localidades rurales | Rural disperso | Rural semi-urbano | Total rural | Porcentaje de sector | Total urbano | Total | Porcentaje de sector | PR | Porcentaje de sector | IN | PU | |
| Minería | | 6 448 | 19 882 | 26 330 | 21.5 | 96 310 | | | 79 249 | 64.6 | 16 799 | 26 592 | 122 640 |
| Electricidad, gas y agua | | 5 370 | 10 245 | 15 615 | 7.1 | 205 689 | | | 56 844 | 25.7 | 38 581 | 125 879 | 221 304 |
| Construcción | | 1 938 | 6 900 | 8 838 | 1.4 | 643 549 | | | 151 609 | 23.2 | 95 366 | 405 412 | 652 387 |
| Industria manufacturera | 250 440 | 45 509 | 367 992 | 413 501 | 9.8 | 3 784 793 | | | 1 186 290 | 28.3 | 501 439 | 2 510 565 | 4 198 294 |
| Alimentos y bebidas | | 12 474 | 101 156 | 113 630 | 13.4 | 731 216 | | | 261 949 | 31.0 | 149 825 | 433 072 | 844 846 |
| Textil, de vestido y cuero | | 15 834 | 99 258 | 115 092 | 15.6 | 620 981 | | | 173 581 | 23.6 | 156 758 | 405 734 | 736 073 |
| Industria de la madera papel e impresión | | 4 475 | 18 202 | 22 677 | 8.4 | 246 349 | | | 59 539 | 22.1 | 29 825 | 179 662 | 269 026 |
| Industrias químicas, plástico, hule y der. de petróleo | | 4 487 | 51 184 | 55 671 | 8.6 | 592 193 | | | 140 054 | 21.6 | 58 809 | 449 001 | 647 864 |
| Industrias metálicas | | 2 326 | 25 349 | 27 675 | 7.9 | 322 291 | | | 81 893 | 23.4 | 41 944 | 226 129 | 349 966 |
| Maquinaria y equipo electrónicos y de transporte | | 3 389 | 51 833 | 55 222 | 5.4 | 976 216 | | | 385 565 | 37.4 | 39 716 | 606 157 | 1 031 438 |
| Muebles y otras industrias manufactureras | | 2 524 | 21 010 | 23 534 | 7.4 | 295 547 | | | 83 709 | 26.2 | 24 562 | 210 810 | 319 081 |
| Comercio | 510 998 | 74 606 | 435 946 | 510 552 | 10.2 | 4 485 280 | | | 1 421 889 | 28.5 | 778 185 | 2 795 758 | 4 995 832 |
| Comercio al menudeo | | 68 629 | 386 003 | 454 632 | 11.3 | 3 579 215 | | | 1 194 221 | 29.6 | 645 392 | 2 194 234 | 4 033 847 |
| Transporte, correo y almacenamiento | | 3 864 | 28 753 | 32 617 | 5.1 | 602 318 | | | 150 492 | 23.7 | 90 898 | 393 545 | 634 935 |
| Servicios | 181 866 | 50 460 | 378 958 | 429 418 | 6.5 | 6 147 364 | | | 1 496 780 | 22.8 | 855 981 | 4 224 021 | 6 576 782 |
| Turismo (hoteles, restaurantes y entretenimiento) | | 16 802 | 107 074 | 123 876 | 9.1 | 1 237 717 | | | 374 753 | 27.5 | 205 156 | 781 684 | 1 361 593 |
| TOTAL | | 171 393 | 1 141 602 | 1 312 995 | 8.2 | 14 727 586 | | | 4 168 400 | 26.0 | 2 172 093 | 9 700 088 | 16 040 581 |
| Porcentaje de empleo nacional | | 1.1 | 7.1 | 8.2 | | 91.81 | | | 26.0 | | 8 537 725.94 | 536.53 | 100.0 |

Fuente: INEGI (1999 y 2004).

Tabla 1.A.1.3. Crecimiento en el empleo no agropecuario por nivel territorial, 1999-2004

| LOCALIDADES | MUNICIPIOS | | | | REGIONES | | | | Gran total |
|---|----------------|-------------------|-------------|----------------------|--------------|----------------------|------|------|------------|
| | Rural disperso | Rural semi-urbano | Total rural | Porcentaje de sector | Total urbano | Porcentaje de sector | IN | PU | |
| Minería | -0.2 | -1.4 | -1.1 | -2.6 | 2.6 | 0.0 | -2.2 | 5.2 | 1.7 |
| Electricidad, gas y agua | 8.3 | 5.0 | 6.1 | 2.4 | 3.1 | 4.2 | 0.7 | 5.5 | 3.3 |
| Construcción | 125.2 | 2.1 | 7.1 | 7.1 | 0.0 | 4.1 | 4.1 | 1.1 | -1.4 |
| Industria manufacturera | 2.5 | 2.6 | 2.5 | -0.1 | 1.2 | 1.1 | 0.7 | -0.5 | 0.1 |
| Alimentos y bebidas | -1.4 | 3.2 | 2.6 | 1.1 | 1.3 | 1.4 | -0.1 | 2.5 | 1.2 |
| Textil, de vestido y cuero | 7.9 | -0.7 | 0.2 | 3.1 | -3.0 | -2.0 | 0.7 | -0.8 | -3.4 |
| Industria de la madera, papel e impresión | 4.9 | 2.2 | 2.7 | 1.7 | 0.8 | -1.9 | -2.7 | 1.6 | 1.9 |
| Industrias químicas, plástico, hule y der. | -1.1 | 2.7 | 2.3 | 2.5 | -0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | -0.3 |
| Industrias metálicas | 5.5 | 5.0 | 5.0 | 6.1 | -1.2 | 1.4 | 2.3 | -0.7 | -1.5 |
| Maquinaria y equipo electrónicos y de transporte | 44.3 | 14.0 | 15.1 | 13.0 | 0.8 | 4.1 | 2.6 | 3.7 | -0.3 |
| Muebles y otras industrias manufactureras | -2.9 | -3.3 | -3.3 | -4.3 | 1.9 | 1.8 | 0.4 | -0.7 | 1.5 |
| Comercio | 8.1 | 8.2 | 8.2 | 1.4 | 6.2 | 6.9 | 0.4 | 7.1 | 5.9 |
| Comercio al menudeo | 8.4 | 8.5 | 8.5 | 0.8 | 7.3 | 7.6 | 0.1 | 7.9 | 7.2 |
| Transporte, correo almacenamiento | 2.0 | 2.6 | 2.5 | 1.1 | 1.2 | 2.3 | 0.9 | 1.1 | 1.0 |
| Servicios | 3.4 | 6.4 | 6.0 | 0.5 | 5.3 | 4.5 | -0.7 | 4.9 | 5.8 |
| Turismo (hoteles, restaurantes y entretenimiento) | 5.2 | 6.5 | 6.3 | 0.3 | 5.9 | 4.7 | -1.0 | 5.4 | 6.9 |
| TOTAL | 5.2 | 5.2 | 5.2 | 1.5 | 3.4 | 4.0 | 0.4 | 4.0 | 3.2 |

Fuente: INEGI (1999 y 2004).

Relación entre tipología de la OCDE y de la de México en rural-urbanas

Aunque la cifra poblacional derivada de la agrupación de la OCDE de regiones predominantemente rurales (37.3 millones) es similar a la obtenida según la categoría *rural* definida anteriormente, localidades con menos de 20,000 habitantes (40.2 millones) y mayor a la categoría *rural dispersa* de localidades de menos de 2,500 habitantes (24.3 millones), es importante recordar que en vista de que las agrupaciones de la OCDE tienen una perspectiva territorial, éstas no se refieren necesariamente a la misma población. La Tabla 1.A1.3 a continuación, ofrece una medición del grado en que coinciden estas categorías, en donde se ve que 61.3% de la población *rural dispersa* y 55.2% de la *rural*, están comprendidas en la categoría PR, aunque esta categoría en su totalidad incluye hasta 40.6%, población que vive en localidades de más de 20,000 habitantes.

Sin embargo, la ventaja de la perspectiva territorial es que coloca a regiones rurales en su contexto regional y las diferencias regionales en algunas ocasiones son más pronunciadas que las diferencias a nivel poblacional. En todo este estudio, y dependiendo del tipo y fuente de información utilizada, se ocuparán como referencia cuatro niveles territoriales: estatal, regional (regiones TL3 de la OCDE), municipal y, en menor grado, el nivel localidad. En consecuencia, se utilizarán las definiciones de *rural disperso*, *rural* (para municipios y localidades) y *predominantemente rural* (para las regiones), buscando obtener el panorama más claro posible y brindando comparaciones entre ellas, cuando posible.

Tabla 1.A1.4. **Grado de población urbana y rural incluido en las tipologías de la OCDE para México**

| Tipología de la OCDE | Clasificación de México | RURAL | | | URBANO | | TOTAL | |
|----------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|--------------|------|
| | | Rural Disperso (menos de 2,500) | Total Rural (menos de 20,000) | % de la fila | Total Urbano (más de 20,000) | % de la fila | % de la fila | |
| PR | Población | 14.9 | 22.2 | 59.4% | 15.2 | 40.6% | 37.4 | 100% |
| | % de la columna | 61.3% | 55.2% | | 24.1% | | 36.2% | |
| IN | Población | 5.8 | 10 | 53.6% | 8.2 | 46.4% | 18 | 100% |
| | % de la columna | 23.9% | 23.6% | | 13.1% | | 17.2% | |
| PU | Población | 3.6 | 8.5 | 17.7% | 39.6 | 82.3% | 48.1 | 100% |
| | % de la columna | 14.8% | 21.2% | | 62.8% | | 46.6% | |
| TOTAL | Población | 24.3 | 40.2 | 39.0% | 63.0 | 61.0% | 103.3 | |
| | % de la columna | 100% | 100% | | 100% | | 100% | |

Capítulo 2

Política rural en México

Este capítulo describe la evolución del enfoque de México en política rural y el nuevo marco institucional establecido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable desde 2001. Revisa en general las políticas sectoriales existentes que influyen el desarrollo rural, analizando el presupuesto y los programas correspondientes, en particular dos políticas integrales para el desarrollo rural: el Programa de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); y la Estrategia de Microrregiones dirigida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Puntos clave

- El enfoque mexicano en política rural ha estado cambiando en la última década, desde una política agrícola intervencionista a una política multi-sectorial, de abajo hacia arriba y con una perspectiva territorial cada vez más creciente.
- En este proceso México adoptó medidas innovadoras como la creación de mecanismos de coordinación entre las distintas Secretarías involucradas en política rural a nivel federal, estatal y municipal, así como la inclusión de la sociedad civil en el debate y planificación de sus respectivas políticas rurales. Estos aspectos en particular se institucionalizaron en una Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).
- Otra innovación significativa es el requisito jurídico de contar con un programa especial concurrente para el desarrollo rural e identificar un “presupuesto rural”, integrando los programas de las distintas Secretarías orientadas a áreas rurales.
- La política social que incluye políticas de alivio a la pobreza, de educación y de salud, ha tenido un papel cada vez más importante en política rural, a tal grado que se convirtió en su componente más grande. Las políticas de infraestructura básica y productiva, que dependen en gran medida en los recursos descentralizados, están estrechamente relacionadas con la política social.
- Las políticas de apoyo productivo, el segundo grupo de políticas más importante, se centra fundamentalmente en el sector agrícola y son implementadas por la Secretaría de Agricultura (SAGARPA). Esta Secretaría también desempeña un papel importante en la política rural del gobierno mexicano a través de un programa orientado específicamente al desarrollo rural.
- El Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la SAGARPA es uno de los programas más descentralizados de la administración federal. Apoya las inversiones productivas en agricultura, ganadería y actividades no agrícolas con un enfoque impulsado por la demanda y por proyectos específicos. Otros dos componentes complementarios son el apoyo técnico y el organizacional.

Este último componente ha sido fundamental en la construcción de una arquitectura institucional definida en la LDRS.

- La Estrategia de Microrregiones es un esfuerzo multisectorial encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual está encaminada específicamente a las regiones rurales más marginadas y orientada a generar “micro polos de desarrollo”. La especificidad de su alcance le permite monitorear avances y deficiencias en cada una de las áreas de apoyo a través de mecanismos objetivos de validación socialmente compartidos llamados “banderas blancas”.

Introducción

El México Rural fue analizado desde distintas perspectivas en el Capítulo 1. A partir de este diagnóstico, es evidente que las áreas rurales se destacan en sí mismas como un territorio específico con población importante, con desafíos y oportunidades claramente diferenciados a los del contexto urbano. Además, la dinámica de globalización que ha tenido diferentes impactos en las áreas rurales, en varios países se ha destacado la importancia de contar con una política rural específica. Sin embargo, “Política Rural” puede significar diferentes cosas. En la mayoría de los países de la OCDE, durante mucho tiempo la política rural solía ser equivalente a política agrícola y no fue hasta hace poco, que el portafolio de las políticas orientadas a las áreas rurales es etiquetado como “Política Rural”, independientemente de su enfoque por sector y en un nuevo contexto en el que la agricultura ya no es la columna vertebral de la economía rural.

La pregunta que hay que hacerse en este capítulo es si México enfrenta esos desafíos y oportunidades con una “política rural” consistente. Del análisis realizado en el Capítulo 1 se puede derivar una serie de objetivos políticos. Éstos deben ser, en principio aunque no necesariamente de manera explícita, parte integral del marco institucional y de los programas que integran el enfoque de política para el México rural. Los cuales podrían resumirse como sigue:

La Política Rural debe tener perspectiva territorial. El hecho de que las áreas rurales constituyen casi el 90% del territorio mexicano, por consecuencia también la mayor parte de los territorios de cada uno de los estados y regiones convoca la cuestión específica de cuál es el valor real que los estados, regiones y México en general, esperan de su vasto territorio. Además, se mostró una interesante heterogeneidad en territorios rurales, lo que significa que la política rural no necesariamente debería perseguir los mismos objetivos y utilizar las mismas herramientas para cada uno de los estados o regiones.

La Política Rural debe tener una perspectiva multisectorial. La diversificación de la economía rural es una realidad que exige la implementación de políticas apegadas a su naturaleza. Varias de las oportunidades y desafíos en los territorios rurales implican la participación de distintas entidades gubernamentales, que pueden no haber tenido antes una perspectiva de lo rural. Contar con un liderazgo sólido es importante para la coordinación de esfuerzos entre las múltiples dependencias.

La Política Rural debe formar parte de la estrategia competitiva del país. Es decir, debe contribuir activamente a mejorar el ingreso, *aunque también* las fuentes de ingreso, por ejemplo, el crecimiento económico, empleos y activos. Existe evidencia de que hubo un aumento significativo en niveles de ingreso de las familias rurales, inclusive a una tasa mayor que las urbanas. La diversificación del ingreso familiar, las remesas y las transferencias públicas contribuyeron a esta mejora. Sin embargo, es importante tener en mente que en el largo plazo las fuentes fundamentales para mejorar el ingreso son el crecimiento económico, más empleos y mejor remunerados y acumulación de activos. Las áreas rurales no pueden quedar exentas de la dinámica económica que experimenta el país.

La Política Rural debe estar dirigida eficientemente y ser progresiva. Las condiciones de pobreza en áreas rurales exigen atención especial a los más necesitados. Algunos estudios arrojan que la pobreza se logró reducir, principalmente en los niveles más bajos de la línea de pobreza. La política debe estar cuidadosamente encaminada a beneficiar y facultar a la población que está en los deciles porcentuales más bajos, dándoles oportunidades para alcanzar niveles más elevados. Esto trae implicaciones tanto para las políticas agrícolas como para las sociales. Ambas, pueden contribuir sustancialmente a reducir la pobreza si se enfocan de manera adecuada a los beneficiarios correctos.

El capítulo está dividido como sigue: la Sección 2.1 describe la evolución del enfoque de México en política rural. La Sección 2.2 describe el marco institucional para la política rural establecida por la ley. La Sección 2.3 describe las políticas existentes que influyen el desarrollo rural analizando el presupuesto y los programas relacionados con las entidades involucradas en asuntos rurales. Finalmente, la Sección 2.4 analiza en detalle dos políticas integrales para el desarrollo rural.

2.1. La evolución de la política rural mexicana

La política rural ha evolucionado desde una política agrícola intervencionista...

El enfoque mexicano de política rural cambió considerablemente en la última década. La lógica de política rural durante la mayor parte del siglo XX se basó en tres pilares elementales: la reforma agraria y la propiedad social de

la tierra, la persistencia de un enfoque agrícola y la visión de que la economía rural se encontraba en condiciones de pre mercado.

La reforma agraria fue una de las instituciones resultantes de la Revolución Mexicana, la cual tuvo un impacto dominante en el diseño de la de política rural. La tenencia de la tierra, la cual se concentraba en el 0.2% de la población en 1905, cambió drásticamente para 1940 debido a una política de redistribución de la tierra, la cual abolió los latifundios (grandes superficies de tierras propiedad de una minoría rica) y creó estructuras sociales de tenencia de la tierra: el ejido y las comunidades agrarias. Actualmente, la extensión de la propiedad social es de alrededor de la mitad del territorio nacional (101 millones de hectáreas, ver Cuadro 1.5). La condición de pre mercado de las áreas rurales fue determinado primeramente por los limitados derechos de propiedad individual del sistema ejidal, pero también por los esquemas de apoyo para las nuevas estructuras agrarias, por parte de los gobiernos posrevolucionarios, los cuales incluían la intervención gubernamental en todas las etapas de los canales de distribución de productos básicos, amplios apoyos al precio, barreras a las importaciones y subsidios en insumos como crédito, riego, energía, fertilizantes o asistencia técnica (próximo informe de la OCDE).

Tres eventos en las últimas tres décadas desencadenaron una serie de acciones que reconfiguraron la política rural: primero, la entrada de México al GATT, lo que inició el desmantelamiento de la lógica de pre mercados al introducir los precios al contexto rural. Segundo, la crisis financiera de 1982 que obligó al gobierno a reducir considerablemente los gastos en el sector y reformar los mecanismos de la política agrícola. Tercero, la introducción del TLCAN en 1994, que inició la reducción progresiva de las restricciones a importaciones agrícolas a concluirse en el 2008 y evidenció las diferencias entre una agricultura competitiva internacional, practicada por productores privados y enfocada a ciertos nichos de mercado, y la agricultura de baja productividad y subsistencia, todavía muy vinculada a la estructura ejidal.

...hacia una política multisectorial.

El rediseño del enfoque mexicano en política rural se dio gradualmente. La importancia de tener una estrategia específica para la alivio de la pobreza ha aumentado en relevancia desde las décadas 1950 y 1960 y por ende, la atención a áreas rurales dejó ser responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Agricultura (y de la Secretaría de la Reforma Agraria). En términos generales, hubo tres generaciones de este tipo de políticas: la “primera generación” se vio caracterizada principalmente por subsidios a bienes y servicios. La segunda generación, de la cual PRONASOL fue un componente principal¹, fue lanzada a finales de la década de 1980 y diseñada para brindar redes de salvación con-

sistentes en compensaciones a los ingresos para los más pobres. La tercera y actual, iniciada a mediados de la década de 1990, representó un cambio político significativo. El elemento medular de la estrategia fue la introducción de un programa integral: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que posteriormente, en 2002, recibió el nombre de Oportunidades.

Este proceso condujo a una importante reasignación del gasto público hacia áreas rurales, desde un apoyo agrícola o el también llamado gasto rural “productivo”, hasta programas de desarrollo humano y de lucha contra la pobreza o gasto rural “social”. Además de lo anterior, las políticas agrícolas en sí han cambiado sustancialmente. Se pueden identificar cuatro cambios fundamentales: (1) pasos hacia la liberación de mercados de productos básicos, (2) introducción de un nuevo sistema de apoyo con base en pagos directos vinculados con el uso histórico de la tierra, (3) pasos hacia la desregulación del mercado de insumos, dando un mayor apoyo para introducir mejoras técnicas, y (4) la reforma al sistema de la tenencia de la tierra (OCDE, 2006c).

Una reciente e importante piedra angular en la evolución de la política rural se marcó con la introducción de una nueva legislación, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (LDRS). Para cuando el Presidente Fox inició su mandato en 2000, el cual marcó el fin de una era de partido gobernante único en México, ya existía un continuo debate sobre la institucionalización de la política rural. Muchas de las estructuras corporativas agrarias, afectadas por la apertura internacional y el nuevo contexto político, presionaron por una legislación que buscara revertir las reformas y regresar al status quo anterior, pero esta Ley fue aprobada 28 días después de iniciado el gobierno del Presidente Fox. Sin embargo, Fox vetó dicha ley, lo cual fue una decisión difícil y controversial al inicio de su mandato, dado que ningún presidente había vetado una ley desde 1923.² Al final, se hicieron cambios significativos en la ley, lográndose una visión territorial del desarrollo rural y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, siendo aprobada en 2001 por unanimidad con un significativo apoyo político. Aunque la ley no puede considerarse la solución a los desafíos rurales estableció un nuevo marco de referencia para iniciar el proceso de transformación social y económica de las áreas rurales, así como mejorar las condiciones de vida de su población.

2.2. El marco de referencia institucional de la política rural

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable,...

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es ambiciosa en su propósito de crear un nuevo marco institucional para la política rural. Deben destacarse tres características de su propósito. Primero, *el enfoque multisectorial*. La ley dicta la

creación de una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Esta comisión tiene como objetivo servir de órgano de coordinación horizontal entre los sectores del ámbito federal, el cual une a los titulares de las distintas Secretarías que tienen influencia en el contexto rural. Segundo, su *enfoque territorial de abajo hacia arriba*, el cual apunta a soportar el diseño, ejecución y consolidación de proyectos estructurados a nivel local. La ley inició un proceso de descentralización de esfuerzos para el desarrollo rural a nivel estatal y municipal, cambiando la mayoría de las acciones de desarrollo rural, de estar sustentadas en la oferta a tener un enfoque basado más en la demanda. Tercero, su *naturaleza participativa*. La ley fomenta la creación de Consejos de Desarrollo Rural, los cuales actúan como el órgano institucional en el que la población rural y sus organizaciones pueden participar en decisiones de política rural y su proceso de implementación.

El marco institucional y las políticas no están exentos de tener situaciones de conflicto. No obstante, este capítulo tendrá un carácter más descriptivo, en tanto que el siguiente capítulo abordará los conflictos en detalle.

...prevé un organismo federal de coordinación horizontal específico para política rural...

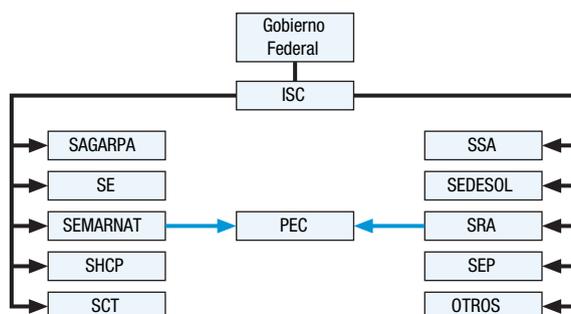
México ha logrado más avances que muchos países de la OCDE con la creación de la CIDRS como organismo de coordinación horizontal a nivel federal, específicamente con el propósito de planificar e implementar una política rural. La CIDRS (ver Figura 2.1) está constituida por todas las Secretarías que hasta cierto punto están involucradas en el desarrollo rural y es encabezada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

La ley prevé también la creación de Comisiones Intersecretariales (CIDRS) a nivel estatal, específicamente establecidas para ayudar en la coordinación de la intervención rural de las distintas Secretarías de estado. Las CIDRS a nivel estatal son responsables de formular un Plan de Desarrollo Rural Estatal. Este plan integral tiene como objetivo servir de plataforma para los esfuerzos concertados de todos los programas públicos que tienen influencia rural, diseñados o manejados por el gobierno del estado.

...organismos de participación para la sociedad civil, en distintos niveles territoriales...

Otra instancia creada por la LDRS como organismo consultivo del gobierno federal, que contribuye a la integración y coordinación de esfuerzos a nivel na-

Figura 2.1. **Estructura de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable**



SAGARPA – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SE – Secretaría de Economía

SEMARNAT – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SCT – Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SS – Secretaría de Salud

SEDESOL – Secretaría de Desarrollo Social

SRA – Secretaría de la Reforma Agraria

SEP – Secretaría de Educación Pública

OTROS – Cualquiera de las otras Secretarías o dependencias que el Poder Ejecutivo considere necesarias.

Fuente: SAGARPA (2006).

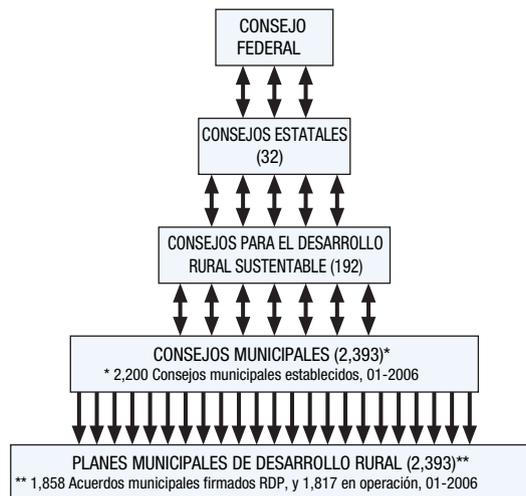
cional, es el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (Consejo nacional). La membresía en el Consejo Mexicano está compuesta por la CIDRS, conjuntamente con representantes acreditados de organizaciones nacionales, sociales y privadas, cuyo campo de acción se encuentra en las áreas rurales (LDRS Art. 17). El Consejo Mexicano tiene como objetivo servir de foro para compartir experiencias, emitir opiniones y coordinar actividades vinculadas con el desarrollo rural. También se espera que este Consejo forme comités especiales para estimular la concertación de una visión unificada de los esfuerzos.

La ley ordena la integración de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable no sólo a nivel nacional, sino también a nivel estatal, así como distrital (que es un nivel intermedio, establecido para la política agrícola) y a nivel municipal. Los Consejos Estatales, en colaboración con sus respectivos gobiernos, están para instrumentar una estrategia de desarrollo a nivel estatal que se adapte a las características específicas de las áreas rurales del estado. Guiados por la estrategia de desarrollo rural de sus estados, los Consejos Municipales deciden acerca de la aceptación de proyectos propuestos localmente para beneficiar los intereses del desarrollo rural local. El Consejo de Distrito tiene como objetivo servir como una institución intermediaria cuya función princi-

pal es ayudar en esfuerzos de fortalecimiento institucional del Consejo Municipal y actuar como vínculo entre los gobierno estatales y municipales.

Los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable tienen como objetivo servir de instrumentos de coordinación vertical conforme a la LDRS (ver Figura 2.2). Esta ley, en el artículo 24, establece como miembros permanentes de estos Consejos a los representantes de instituciones relacionadas con el medio rural, considerando los niveles administrativos inmediatos superiores e inferiores al nivel del consejo establecido. Esto garantiza la participación vertical y el intercambio de información entre distintos niveles gubernamentales, involucrados en la legislación de desarrollo rural y en su proceso de implementación.

Figura 2.2. **Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable**



Fuente: OCDE basada en la información de SAGARPA.

...y un presupuesto “rural” integral y oficial.

La CIDRS, como otras comisiones similares que se crearon en el país, debe adaptarse a la realidad de que la responsabilidad presupuestal y de política, continúa bajo la decisión de las distintas Secretarías. Sin embargo, otra innovación fundamental es el “Programa Especial Concurrente” (PEC), que es respaldado en un documento oficial expedido en 2002 para el período 2002-2006, que considera los principales programas federales para el desarrollo rural, con la intención de permitir una estrategia coherente y coordinar las acciones de las Secretarías más importantes. Este documento, según la ley, debe ser aprobado

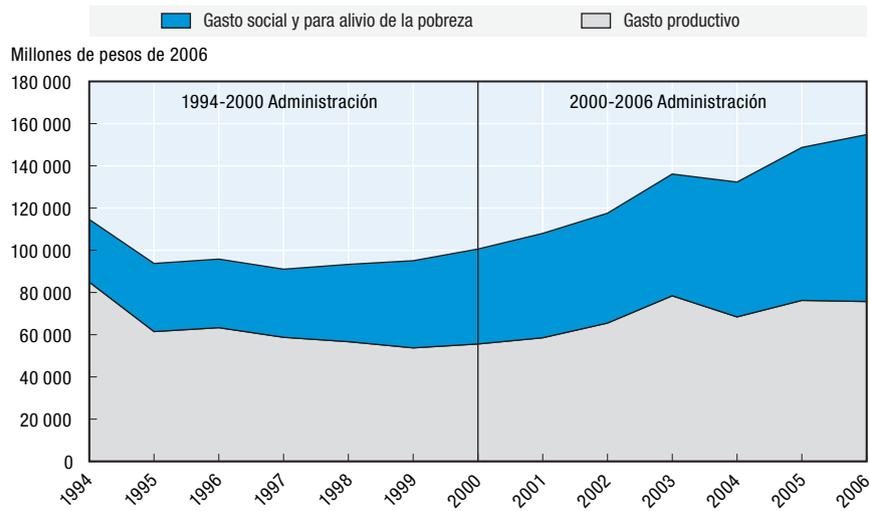
por el Presidente dentro de los seis meses posteriores a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo. Contiene un diagnóstico relevante de las áreas rurales y establece que la nueva política de desarrollo rural en México está en transición, considerando diversas dimensiones:

- desde un enfoque de sector primario como el universo de atención, a un enfoque regional con vinculaciones a otras actividades económicas,
- desde un enfoque centralizado en la definición de políticas rurales, a una mayor participación de estados y municipios, a través de consejos participativos,
- desde programas orientados a productores avanzados, a programas que abren oportunidades a la gente más necesitada,
- desde una producción primaria, a la integración vertical de las cadenas productivas con industrias, servicios y mercados,
- desde políticas homogéneas basadas en los sectores, a políticas diferenciadas que responden a la heterogeneidad social, productiva y regional de las áreas rurales y su diversidad ecológica.

Como resultado del PEC, desde 2003 se realiza un ejercicio contable anual, agrupando el presupuesto que cada Secretaría dirige a programas y esfuerzos en el ámbito rural.³ Este documento constituye un presupuesto “rural” oficial, puesto que está publicado en un anexo del Decreto Presupuestal Federal. La Figura 2.3 muestra la evolución del gasto público en áreas rurales desde 1994 a la fecha, desglosado en dos conceptos fundamentales: gasto “productivo”, por ejemplo apoyo agrícola, y gasto “social” o acciones para combatir la pobreza, así como políticas de educación y salud. El monto total no creció mucho durante la década de 1990 pero sí lo hizo en los últimos años. Es importante ver estas cifras únicamente como un indicador, ya que la metodología de agregación presupuestal rural no ha sido necesariamente la misma de año en año y evidentemente no será de un gobierno al siguiente, tal y como es el caso de la Figura 2.3. Según las agregaciones proporcionadas oficialmente, en los primeros años la asignación productiva recibió más atención, aunque subsecuentemente tanto la productiva como la social recibieron recursos similares.

En comparación con el presupuesto federal de 2006, el PEC continua siendo modesto: únicamente representa 7.1%, una participación sustancialmente menor que el porcentaje de población rural de 21.2%. Sin embargo, comparado con el presupuesto total de Secretarías involucradas en la CIDRS (Tabla 2.1), la cifra de no es insignificante; representa 43% del presupuesto agregado. La importancia de la erogación rural también queda demostrada por el hecho que es equivalente a la mitad del PIB agrícola (el más alto de América Latina) y cerca del 2% del PIB nacional (Banco Mundial 2006).

Figura 2.3. **Gasto público para el desarrollo rural sustentable**
1994-2006



Fuente: SHCP (2006).

Tabla 2.1. **Presupuesto "Rural" por Secretaría**

| Secretaría | Presupuesto del PEC | | | | | | | | Presupuesto Administrativo | | | |
|-------------------------------|---------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|----------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| | Millones de pesos | % | Millones de pesos | % | Millones de pesos | % | Millones de pesos | % | Millones de pesos | | | |
| SE | 576 | 0.5 | 965 | 0.8 | 1 016 | 0.7 | 889 | 0.6 | 5 404 | 5 380 | 7 018 | 7 619 |
| SAGARPA | 40 583 | 34.7 | 43 814 | 36.9 | 49 221 | 33.5 | 51 021 | 33.0 | 41 783 | 36 373 | 48 396 | 51 021 |
| SALUD | 6 829 | 5.8 | 6 827 | 5.7 | 14 206 | 9.7 | 12 268 | 7.9 | 20 867 | 20 973 | 34 024 | 42 356 |
| SCT | 1 092 | 0.9 | 2 948 | 2.5 | 2 151 | 1.5 | 2 505 | 1.6 | 23 124 | 22 746 | 36 694 | 33 687 |
| SEDESOL | 15 574 | 13.3 | 13 449 | 11.3 | 17 448 | 11.9 | 17 147 | 11.1 | 18 978 | 21 099 | 23 744 | 26 573 |
| SEMARNAT | 8 977 | 7.7 | 8 004 | 6.7 | 11 305 | 7.7 | 9 022 | 5.8 | 17 404 | 16 008 | 24 483 | 21 343 |
| SEP | 17 554 | 15.0 | 17 443 | 14.7 | 23 830 | 16.2 | 24 732 | 16.0 | 106 355 | 113 414 | 127 668 | 137 590 |
| SHCP | 10 310 | 8.8 | 4 539 | 3.8 | 6 918 | 4.7 | 6 524 | 4.2 | 21 785 | 23 620 | 26 916 | 27 212 |
| SRA | 3 566 | 3.0 | 3 505 | 2.9 | 4 856 | 3.3 | 4 436 | 2.9 | 2 759 | 2 806 | 4 856 | 4 436 |
| STPS | 866 | 0.7 | 126 | 0.1 | 75 | 0.1 | 76 | 0.0 | 3 151 | 3 328 | 3 185 | 3 262 |
| TURISMO | 16 | 0 | 75 | 0.1 | 4 | 0 | 2 | 0.0 | 1 459 | 1 230 | 1 147 | 1 227 |
| Otras | 11 153 | 9.5 | 17 196 | 14.5 | 15 735 | 10.7 | 26 150 | 16.9 | | | | |
| Total | 117 097 | 100 | 118 892 | 100 | 146 765 | 100 | 154 761 | 100 | 263 068 | 266 978 | 338 133 | 356 325 |
| <i>% del presup. admin. t</i> | <i>44.5</i> | | <i>44.5</i> | | <i>43.4</i> | | <i>43.4</i> | | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |

Fuente: SAGARPA para 2003, Presupuesto Federal para otros años.

2.3. Programas federales que inciden en áreas rurales

A pesar de la heterogénea participación en el “presupuesto rural”, las políticas de las Secretarías de Estado incluidas en la CIDRS se clasificaron en seis categorías en el documento del Programa Especial Concurrente (PEC) para 2002-2006, las cuales corresponderían a los objetivos establecidos para la estrategia de política rural. Dichas categorías son: *condiciones sociales, apoyo a la producción, infraestructura básica y productiva, condiciones de trabajo, condiciones territoriales y medio ambiente*. La Tabla 2.2⁴ proporciona un desglose de los principales programas de Secretarías incluidas en el PEC para cada una de estas categorías. La revisión detallada de todos estos programas no se contempla en este trabajo. Algunos han sido sujeto de profundo análisis por parte de la OCDE y de otros organismos internacionales. En esta sección se presenta una breve revisión de esos programas como parte de la política rural global.

Desarrollo social

Las políticas sociales, como educación, salud, seguridad social y capacitación laboral, representan un importante porcentaje del gasto público total: 61.9% en 2006, más elevado que 38.2% en 1990. También es la mayor participación del “presupuesto rural” (PEC): cerca a 36% (ver Tabla 2.2). A pesar de la relativa importancia, el hecho que México tenga uno de los niveles más bajos de gasto público entre países de la OCDE, hace que el gasto social en el país también sea reducido según los estándares de la OCDE. Esta situación fue reconocida en la Revisión Territorial de la OCDE sobre México (OCDE, 2003).

En virtud de que las políticas sociales generales no necesariamente alcanzan todos los estratos de la población, particularmente a la gente pobre de las regiones rurales, México desarrolló una estrategia específica para mitigar la pobreza, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. El componente más importante es el conocido Programa Oportunidades (originalmente denominado PROGRESA), el cual es un programa interinstitucional en el que también participan las Secretarías de Salud y de Educación, orientado a combatir la pobreza mediante el mejoramiento de ingresos, aumento de educación y mejora en la salud de la población en situación de pobreza.⁵ PROGRESA/Oportunidades representa un cambio importante respecto a los anteriores programas de combate a la pobreza en México, al no limitarse a ofrecer únicamente redes temporales de salvación, con fuertes incentivos para acrecentar el capital humano. Su principal innovación es el condicionamiento del apoyo, es decir las familias “elegibles” pueden recibirlo siempre y cuando cumplan con ciertas obligaciones, por ejemplo, enviar a sus hijos a la escuela y dotarlos con un “paquete básico” de prevención de enfermedades y atención a la salud.⁶

El programa cuenta con tres pilares, en cada uno de los cuales intervienen distintas Secretarías. En el de educación participa la Secretaría de Educación. Oportunidades proporciona becas y útiles escolares a las familias pobres con la finalidad de promover la asistencia a las aulas.⁷ El pilar de la Salud involucra a la Secretaría de Salud, la que brinda servicios básicos de salud a todos los miembros de las familias beneficiarias, con particular énfasis en el cuidado preventivo. El tercer componente es nutrición, el cual incluye una ayuda monetaria fija para mejorar el consumo de alimentos, así como complementos nutricionales para las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia. En 2006, el programa se amplió con el propósito de dotar con una pensión a los miembros familiares de la tercera edad (programa IMSS-Oportunidades). Incluyendo esta ampliación, Oportunidades representa 22.6% del PEC, lo cual lo ubica como el programa individual más grande del propio PEC.

El condicionamiento de las subvenciones ha sido un factor crucial para el éxito del programa, el cual fue etiquetado internacionalmente como “mejor práctica” y ha ganado importancia y presupuesto en el gobierno mexicano.⁸ Este programa se vio expandido significativamente en tres direcciones durante el gobierno del Presidente Fox: territorio, beneficiarios y alcance. A nivel territorio, el programa avanzó gradualmente de localidades rurales (de menos de 2,500 habitantes) a áreas semiurbanas, urbanas intermedias y, finalmente, urbanas. Hoy está presente en todos municipios del país. En términos de beneficiarios, durante su primer año PROGRESA benefició alrededor de 300,000 familias; en 2005, incluyó casi cinco millones de familias, lo cual representa cerca de 25 millones de personas, es decir, casi un cuarto de la población mexicana se vio favorecida por el programa, ya que 69.1% vivían en zonas rurales dispersas, 17.4% en áreas semiurbanas y el resto en concentraciones urbanas. Por último, el alcance del programa tuvo un crecimiento: en materia educativa se amplió para cubrir la educación secundaria (hasta el 12° año de educación básica), además de incorporar un sistema de pensiones y ahorro. Otra importante característica es la inclusión de un elaborado sistema de monitoreo y evaluación.⁹

Entre otros programas de SEDESOL dirigidos a mitigar la pobreza se encuentran el de vivienda rural, abasto alimentario y otros, orientados a atender grupos específicos como campesinos migrantes (jornaleros agrícolas), adultos mayores, mujeres, etc. En este grupo de programas, destacan dos por el presupuesto asignado: el de vivienda rural y los programas de alimentación. El objetivo del primero es apoyar la construcción, expansión y mejoramiento de viviendas en zonas rurales. El segundo se refiere a programas de subsidio en alimentos y al abastecimiento de productos básicos y complementarios en áreas rurales, lo cual principalmente se lleva al cabo a través de dos instituciones: LICONSA y DICONSA. El programa 3×1 busca aprovechar las remesas

Tabla 2.2. Presupuesto por Clasificación de Objetivos del PEC

| Programa | 2005 | | 2006 | | Institución gubernamental responsable |
|--|----------------|-------------|----------------|-------------|---------------------------------------|
| | MX\$ | % PEC | MX\$ | % PEC | |
| Condiciones sociales | | | | | |
| Oportunidades | 27 924 | 19.0 | 30 276 | 19.6 | SEP, Salud, SEDESOL |
| Desarrollo de capacidades | 9 976 | 6.8 | 4 573 | 3.0 | SEP, Salud |
| SPSS | 5 395 | 3.7 | 1 972 | 1.3 | Salud |
| IMSS-Oportunidades | | | 4 689 | 3.0 | Seguro Social |
| CONADEPI | 4 213 | 2.9 | 5 076 | 3.3 | SHCP |
| Programas de alimentación | 4 514 | 3.1 | 1 466 | 0.9 | SEDESOL |
| Programa de vivienda rural | 887 | 0.6 | 1 538 | 1.0 | SEDESOL |
| Otros programas de la SEDESOL | 1 424 | 1.0 | 911 | 0.6 | SEDESOL |
| Otros programas de la SEP | 3 957 | 2.7 | 5 913 | 3.8 | SEP |
| Apoyo a la producción | | | | | |
| Procampo | 14 885 | 10.1 | 15 272 | 9.9 | SAGARPA |
| Alianza (desarrollo rural) | 2 959 | 2.0 | 2 062 | 1.3 | SAGARPA |
| Alianza (agricultura y ganadería) | 5 205 | 3.5 | 4 166 | 2.7 | SAGARPA |
| Apoyo a la comercialización | 6 755 | 4.6 | 9 134 | 5.9 | SAGARPA |
| Progan | 1 708 | 1.2 | 1 920 | 1.2 | SAGARPA |
| Fondos de apoyo: FACRP, FIRCO, FOMAGRO, FCCEA | 5 005 | 3.4 | 7 284 | 4.7 | SAGARPA |
| Instituciones: INIFAP, UAC | 2 209 | 1.5 | 2 312 | 1.5 | SAGARPA |
| FONAES | 669 | 0.5 | 558 | 0.4 | SE |
| Otros programas de la SE | 948 | 0.6 | 277 | 0.2 | SE |
| Instituciones de financiamiento rural (Financiera Rural, FIRA, etc.) | 1 660 | 1.1 | 1 346 | 0.9 | SHCP |
| Infraestructura básica y productiva | | | | | |
| Infraestructura productiva del FISM | 4 234 | 2.9 | 4 460 | 2.9 | Transferencias Federales |
| Infraestructura social del FISM | 7 811 | 5.3 | 8 218 | 5.3 | Transferencias Federales |
| Infraestructura hidroagícola | 5 105 | 3.5 | 2 673 | 1.7 | SEMARNAT (CAN) |
| Programas hidráulicos | 2 732 | 1.9 | 2 924 | 1.9 | SEMARNAT (CAN) |
| Microrregiones | 530 | 0.4 | 464 | 0.3 | SEDESOL (+SE) |
| Caminos rurales | 962 | 0.7 | 1 250 | 0.8 | SCT |
| Medio ambiente | | | | | |
| Forestal | 1 875 | 1.3 | 1 972 | 1.3 | SEMARNAT |
| Otros programas de la SEMARNAT/ Instituciones | 1 593 | 1.1 | 1 453 | 0.9 | SEMARNAT |
| Políticas agrarias | | | | | |
| Programas y presupuesto administrativo de la SRA | 3 911 | 2.7 | 3 450 | 2.2 | SRA |
| Registro, procuraduría y tribunales agrarios | 1 519 | 1.0 | 1 560 | 1.0 | SRA, Tribunales Agrarios |
| Condiciones laborales | | | | | |
| Programa de empleo temporal | 1 420 | 1.0 | 1 488 | 1.0 | SCT, SEMARNAT, SEDESOL, STPS |
| Programas de la STPS | 75 | 0.1 | 76 | 0.0 | |
| Total | 132 058 | 90.0 | 130 733 | 84.5 | |

Fuente: SAGARPA para 2003, Presupuesto Federal para otros años.

que envían los migrantes a áreas rurales. Promueve la inversión en proyectos comunitarios concurrentes con fondos públicos de inversión (con la participación del gobierno federal, estatal y municipal) y los recursos que los migrantes en Estados Unidos envían para la ejecución de proyectos comunitarios en sus localidades de origen.

Las políticas educativas y de salud son componentes importantes de la estrategia para mitigar la pobreza y fomentar el desarrollo de áreas rurales. El programa más ambicioso de la Secretaría de Salud(SS) en dichas zonas es el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS).¹⁰ Este sistema busca responder al compromiso del estado federal de garantizar a toda la población el acceso a los servicios de salud mediante la combinación de una serie de intervenciones y la promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Su coordinación está a cargo de la SS y se brinda a nivel estatal.

La SEP por su parte, ofrece servicios educativos a través de una extensa red de maestros y escuelas rurales. A pesar del reto representado por la dispersión de localidades en el México rural, las políticas educativas han alcanzado logros significativos. El índice de inscripción en las escuelas primarias es de casi 97%. No obstante, en muchos asentamientos pequeños y dispersos casi no hay oportunidades de cursar estudios superiores más allá del nivel de primaria. Esto hace que la matrícula de educación secundaria de 2003 bajara a 81.9% para mujeres y 75.8% para varones (IDM 2006). La CONAFE, organismo que forma parte de la estructura de la SEP, desarrolló programas para niños que viven en áreas rurales apartadas, en colaboración con miembros de las comunidades locales para participar en las actividades escolares diarias. Los avances tecnológicos fueron aprovechados para llegar a comunidades remotas. Uno de los primeros pasos en esa dirección fue la creación de una red satelital de televisión educativa, Edusat, el cual entre otros canales, transmite el programa Telesecundaria que imparte lecciones para los tres niveles de escuela secundaria. Durante el gobierno del Presidente Fox (2000-2006), la SEP implementó innovaciones para llevar la tecnología hasta las aulas escolares. Esto se realizó mediante el programa Enciclomedia, herramienta tecnológica creada para apoyar la enseñanza en el salón de clase, con un concepto pedagógico nuevo basado en la digitalización de los libros de texto gratuitos. El programa está implementado a nivel nacional y evidentemente, ha avanzado con mucha mayor rapidez en zonas urbanas; sin embargo, su incipiente integración a contextos rurales ya está contribuyendo a reducir la disparidad tecnológica. Además, la SEP cuenta con algunos programas específicos como el de educación agropecuaria¹¹ implementada a través de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), cuyo objetivo es proporcionar educación tecnológica agropecuaria a nivel de bachillerato bivalente en 332 unidades educativas.¹²

Muchas políticas sociales y programas de combate a la pobreza están implícitamente enfocados a la población indígena. No obstante, en 2003 el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹³ que sustituyó al Instituto Nacional Indigenista (INI). La CDI es una entidad del gobierno federal, descentralizada, no sectorial, que promueve el desarrollo integral de los indígenas. Entre sus programas más importantes están escuelas, infraestructura básica, promoción y fomento de culturas indígenas, fondos regionales, organización productiva de mujeres indígenas y promoción de convenios en asuntos de justicia, entre otros. Opera en 24 estados a través de 110 centros de coordinación para el desarrollo indígena. Si bien la CDI, por razones presupuestarias está circunscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es una institución independiente que en 2006 recibió un presupuesto de 5,076 millones de pesos, es decir, 3.3% del PEC.

Apoyo a la producción

La mayoría de los programas de apoyo a la producción están bajo la competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La Secretaría tiene tres programas principales como pilares: el primero es PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) que también es el más importante en términos presupuestales: 15, 272 millones de pesos, casi 10% del PEC. El programa se inició en 1994, en sustitución de los programas de precios de garantía y como estrategia explícita para apoyar a los productores agrícolas en el contexto del inicio del TLCAN, por lo tanto, se planeaba que su implementación quedara concluida en el 2009, cuando entre en vigor la apertura total del libre comercio de productos agropecuarios entre México, Estados Unidos y Canadá. PROCAMPO provee pagos directos vinculados al uso histórico de la tierra más que a la producción actual. Esta disposición se pretendió como ayuda a los productores para cambiar a cultivos más rentables en el contexto de una economía más competitiva. En beneficio de los productores de escasos recursos, el programa introdujo un esquema de otorgamiento del apoyo por hectárea, el cual se aplica inclusive para los que poseen menos extensión de tierra. Inicialmente, el programa estaba orientado a brindar apoyo para sólo nueve cultivos¹⁴ aunque su alcance se amplió gradualmente. Hoy el beneficio se aplica a la superficie elegible que está sembrada, se mantiene en explotación pecuaria o forestal, o está destinada a un proyecto ecológico elegible.

Un segundo pilar es el programa Alianza Contigo (anteriormente Alianza para el Campo), iniciado en 1996 para incorporar más de 100 programas orientados a incrementar la productividad agrícola y la capitalización entre los productores. Actualmente cuenta con tres componentes principales, uno

de ellos es el Programa de Desarrollo Rural (PDR), que se analizará en detalle en la siguiente sección, dirigido a productores de escasos recursos y que ofrece apoyos que van más allá del sector primario. Los otros dos son los programas de fomento agrícola y ganadero. La característica más importante de Alianza es su carácter descentralizado, en virtud de que varios de sus programas han formado parte de un proceso federal orientado a transferir no sólo recursos, sino también la responsabilidad de la implementación, e inclusive del personal federal a manos de los estados. Además, Alianza es el único programa de apoyo a la producción que se descentralizó hasta el nivel municipal (Banco Mundial 2005). El tercer pilar de los programas de apoyo a la producción de SAGARPA es el relacionado con el apoyo a la comercialización. Estos programas se orientan a la asistencia a productores y comercializadores, para ajustarse a la transición del anterior sistema del gobierno mexicano de compra, distribución y comercialización directa a través de CONASUPO,¹⁵ hacia un esquema más impulsado por el mercado. El programa de Ingreso Objetivo, que es el más grande en términos de presupuesto, pretende garantizar un ingreso para los productores en el contexto de precios bajos.¹⁶

La SAGARPA cuenta también con una amplia variedad de fondos específicos de apoyo. El Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas (FACRP) busca fortalecer sistemas productivos y cadenas de producción-consumo, con mayor sensibilidad a las condiciones del mercado internacional. FIRCO¹⁷ es una dependencia gubernamental de la SAGARPA que opera desde 2002 promoviendo instrumentos de fomento públicos y privados para el desarrollo de agro negocios nuevos o ya constituidos. FIRCO opera el Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agro Negocios (FOMAGRO). Finalmente, la SAGARPA recientemente introdujo el Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas (FCCEA), el cual es un mecanismo que garantiza un precio preferencial fijo del combustible diesel que utilizan los campesinos, pescadores y acuicultores. Además, existen dos instituciones académicas y de investigación financiadas con presupuesto de la SAGARPA.¹⁸

Según el PEC, se ha brindado poco apoyo productivo a áreas rurales en sectores distintos al de la agricultura. Los programas forestales, si bien pueden considerarse como apoyo productivo, más adelante en este informe se incluyen en la categoría del medio ambiente. Acerca del apoyo productivo a sectores distintos al AFP, puede destacarse la participación del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES) que en el pasado formó parte de la SEDESOL, pero fue transferido a la Secretaría de Economía (SE) durante el gobierno del Presidente Fox. La participación rural del presupuesto de este fondo (558 millones de pesos) es considerado "rural" y por eso incorporado en el PEC. Sin embargo, solo representó el 0.4% del PEC en el 2006. Su presupuesto total tampoco es muy elevado (1,187 millones de pesos) aunque parece ser el apoyo más importante

para micro y pequeñas empresas rurales. En 2006 englobó casi 25,000 proyectos y su apoyo llegó a aproximadamente medio millón de personas. Incluye cuatro estrategias: creación de capital, fomento de negocios, promoción comercial y formación de intermediarios financieros, los principales sectores que apoya son el de fabricación de muebles, de joyería y de artesanías regionales. Otros fondos y programas de la SE que forman parte del PEC incluyen el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) que apoya a las jóvenes emprendedoras, además de una pequeña participación en el Fondo PYME (fondo de apoyo a las PYMES) aunque en total tan sólo representan 0.2% del PEC.

Infraestructura

El suministro de infraestructura básica y productiva, junto con la política social y las de apoyo a la producción, representa una parte esencial de la política rural general y, en particular, de la estrategia de lucha contra la pobreza. Las transferencias federales también desempeñan un papel importante en el suministro de infraestructura básica y productiva. Dentro de la asignación de transferencias federales en el presupuesto, el Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM) se divide en dos partes, una para infraestructura básica y la otra para la productiva. Estos fondos conjuntos cubrieron el 8.2% del PEC en 2006. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF)¹⁹ norma estas transferencias. Existen otras transferencias federales (que corresponden al 4.6% del PEC) que no se incluyeron en la Tabla 2.2, ya que no tienen una designación específica, pero es muy probable que algunas de ellas se apliquen también para infraestructura.

Uno de los principales retos en términos de suministro de infraestructura básica y productiva es el carácter disperso de los asentamientos rurales, lo que obstaculiza seriamente las oportunidades de desarrollo y eleva los costos relacionados con la entrega de servicios públicos. Aunado a lo anterior, algunos programas sociales y de apoyo a la producción *de facto* excluyen a las pequeñas comunidades. En este contexto, la Estrategia de Microrregiones²⁰ resulta ser un programa relevante en el suministro de infraestructura básica y productiva a las regiones más marginadas, la cual es coordinada y dirigida por la SEDESOL y en la que participan muchas otras Secretarías. Su principal objetivo es el de coordinar la política pública para las zonas rurales menos desarrolladas (existen 263 áreas de aplicación dispersas en 1,334 municipios en 31 estados diferentes) y promover la participación de abajo hacia arriba de las comunidades a las que está dirigida. La OCDE ha observado muy de cerca el desarrollo de esta estrategia desde que rompió con los antiguos esquemas centralistas a cambio de una perspectiva territorial. En la siguiente sección se tocará a detalle esta estrategia.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) desempeñan un papel im-

portante en el suministro de infraestructura rural. La primera, a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), participa de manera importante en lo que respecta al suministro del agua relacionada con la infraestructura en las zonas rurales, tanto para consumo humano cuanto para riego. El *programa de infraestructura hidroagrícola* pretende elevar la eficiencia y productividad en las zonas de riego y temporal. Por otra parte, el *programa hidráulico*²¹ está orientado a diseñar y construir infraestructura hidráulica básica a fin de hacer llegar agua potable y servicios de colección de aguas servidas a la población rural. Estos programas en conjunto recibieron recursos equivalentes al 7% del PEC en 2006. La SCT, por su parte, tiene a su cargo un compromiso rural específico con el programa de caminos rurales²². A este programa se le asignó un presupuesto de MX \$1,250 millones, monto muy similar al asignado al programa destinado a la contratación de obreros temporales para construir y mantener la red de caminos rurales.

Medio ambiente, tenencia de la tierra y mano de obra

Además de las tres extensas áreas de la política rural (política social, apoyo a la producción e infraestructura básica y productiva), el PEC contempla explícitamente otras tres, las cuales están vinculadas a la función específica de las distintas Secretarías. Estas categorías son: medio ambiente, tenencia de la tierra y asuntos relacionados con la mano de obra agrícola. Con respecto a la política del medio ambiente, además de la ya reconocida contribución que la SEMARNAT ha hecho en lo tocante al desarrollo de la infraestructura rural, desde su creación en 1996, esta Secretaría ha coadyuvado en el establecimiento de un mayor ordenamiento para el aprovechamiento de los recursos naturales en las áreas rurales. La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)²³, instituida en 2001, es la responsable de todo lo relacionado con las políticas públicas diseñadas para revertir los procesos de degradación de los recursos forestales y promover su uso sustentable. A través del programa forestal, la CONAFOR se encarga de la incorporación de las tierras a un sistema de manejo técnico, establecimiento de plantaciones forestales comerciales, reforestación, medidas de diagnóstico fitosanitario, ejecución de trabajos preventivos, conservación y restauración de suelos, así como de la integración de las tierras a un plan de pagos por servicios ambientales derivados de la captura de carbón. Este programa recibe recursos por un monto de casi MX \$2 mil millones, o 1.3% del PEC. El presupuesto asignado a las áreas rurales contempladas dentro de la SEMARNAT incluye también MX \$1.4 mil millones que corresponden a las Áreas Naturales Protegidas y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). A través de estas instituciones se ha intensificado la aplicación de las leyes sobre el medio ambiente a fin de combatir el uso no sustentable de los recursos naturales (OCDE 2003c).

Los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra están específicamente vinculados a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). El objetivo de la SRA es el de brindar certidumbre jurídica en cuestiones de la tenencia de la tierra mediante el ordenamiento del territorio y la regularización de la propiedad rural. Uno de los programas más importantes de la SRA es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Sus acciones se han concentrado en la consolidación de programas para el ordenamiento y regularización de los ejidos buscando resolver, de manera definitiva y con apego a la ley, los conflictos derivados de la tenencia de la tierra. Además de la SRA, existe un número de instituciones incluidas en el presupuesto de dicha Secretaría orientadas a alcanzar los objetivos mencionados: el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria. Asimismo, hay tribunales específicos, con presupuesto independiente, que se encargan de resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra. En total, las instituciones dedicadas a atender los asuntos agrarios cuentan con un presupuesto de más de MX \$5 mil millones, que representan el 3.2% del PEC.

Si bien los aspectos de mano de obra constituyen una subcategoría específica del PEC, debido a la magnitud de los programas relacionados con mano de obra incluidos en el PEC, podríamos concluir que los asuntos referentes a mano de obra en las áreas rurales reciben poca atención. Esto puede no ser necesariamente cierto en virtud de que muchos de los diferentes programas que existen están orientados a generar empleos, así como mejores condiciones de empleo. No obstante, los programas que claramente están relacionados con cuestiones laborales representan tan sólo el 1% del PEC. El Programa de Empleo Temporal (PET), como ya se mencionó con anterioridad, tiene la finalidad de crear empleos temporales con relación al desarrollo de infraestructura. Algunas Secretarías incluyen este programa dentro su presupuesto, el cual totaliza MX \$1.4 mil millones. Otros programas de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) están relacionados con los trabajadores migrantes en México (jornaleros) y en el extranjero (SEAMLE para trabajadores en Canadá). Los programas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de la Secretaría de Gobernación tienen el mismo enfoque. Sin embargo, su participación en el PEC es muy reducida, la cual no llega a ser de 1%.

El conjunto de políticas que impactan a las áreas rurales, si bien son correctas y tienen la intención de conformar un programa rural completo, como sucede actualmente en México, no constituye una política para el desarrollo rural. Por lo tanto, esta revisión enfocará su atención en los dos principales actores de la política rural, la SAGARPA y la SEDESOL, y en particular en sus políticas especialmente dirigidas al desarrollo rural.

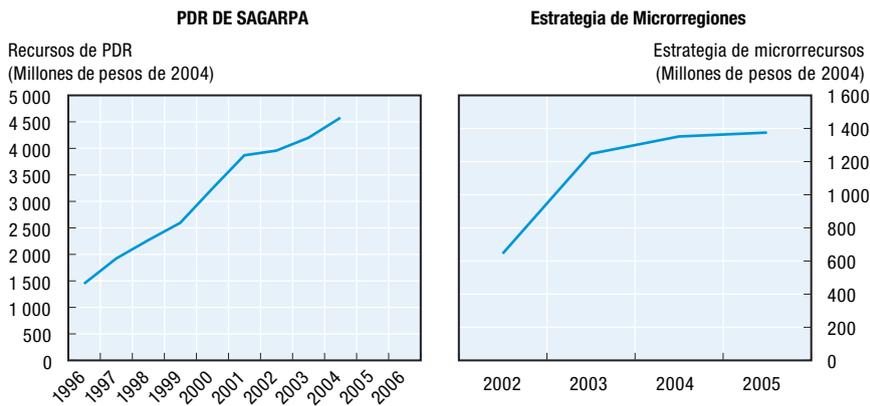
2.4. Políticas dirigidas al desarrollo rural

Los dos principales actores de la política rural mexicana, la SAGARPA y la SEDESOL, dentro del ámbito de sus propias atribuciones, la primera con un enfoque más productivo y la segunda con la misión de mitigar la pobreza, también han sido “emprendedores políticos”. En otras palabras, han innovado y diseñado/ rediseñado políticas para abordar explícitamente el desarrollo rural.

Tanto el Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA como la Estrategia de Microrregiones de la SEDESOL, son políticas específicamente orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y, por lo tanto, se analizarán con mayor detalle en esta sección. Los dos programas comparten diversos aspectos: (1) ambos tienen una perspectiva territorial, uno arraigado a su carácter descentralizado, el otro basado en la identificación geográfica de arriba hacia abajo de las áreas beneficiarias. (2) Poseen una perspectiva integral del desarrollo rural que rebasa los límites sectoriales. (3) No centran su atención en subsidios, sino en inversiones, uno asigna recursos en base a proyectos, el otro está orientado a cubrir las carencias de servicios básicos e infraestructura. (4) Coordinan los esfuerzos de los diversos actores, uno con una orientación vertical más clara, el otro con una perspectiva más horizontal. (5) Ambos conforman una participación relativamente pequeña del presupuesto de sus respectivas Secretarías, aunque (6) los recursos netos con que cuentan son superiores a su presupuesto, ya sea porque los recursos federales se complementan con otros estatales, municipales y de los participantes, como es el caso del PDR, o porque combinan los provenientes de diferentes Secretarías, como en el caso de la Estrategia de Microrregiones; y (7) han cobrado importancia dentro de sus propias Secretarías y, por lo tanto, han obtenido incrementos reales significativos en su presupuesto en los últimos años (Figura 2.4).

Además de estas características comunes, los dos programas tienen objetivos y planteamientos claramente distintos. La primera gran diferencia es el campo de acción, mientras que el PDR está orientado hacia las áreas rurales en general, la Estrategia de Microrregiones está concentrada en un subconjunto de zonas rurales, las más marginadas y en condiciones de pobreza sumamente extrema. En segundo lugar, el PDR está más dirigido a los integrantes de la población rural en su papel como productores o agentes económicos, en tanto que la Estrategia de Microrregiones los considera como sujetos para el desarrollo, con énfasis en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Finalmente, el PDR tiene un carácter de demanda en el sentido de que los beneficiarios buscan el apoyo del programa y son alentados a organizarse para acceder a los programas de las distintas Secretarías, en tanto que la Estrategia de Microrregiones coordina la oferta institucional de las diferentes Secretarías para

Figura 2.4. Recursos del programa de desarrollo rural y las microrregiones



Estas cifras incluyen recursos federales, estatales, municipales y de los beneficiarios, en ambos casos. Fuente: FAO 2005 para el PDR de la SAGARPA; SEDESOL para la Estrategia de MR.

territorios específicos, al mismo tiempo anima a los beneficiarios a participar activamente en el desarrollo de sus comunidades.

El PDR y la Estrategia de Microrregiones se describen con mayor detalle en esta sección. Los problemas específicos resultantes de las evaluaciones externas de los programas y los aspectos críticos se tratan en el Capítulo 3, junto con las recomendaciones para cada uno de ellos.

El Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA

El Programa de Desarrollo Rural (PDR) depende de la SubSecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA y, como su nombre lo indica, está orientado a alcanzar el desarrollo rural en un sentido más amplio, mas allá de los límites de los sectores agrícola, pecuario y pesquero, que también están bajo el mandato de la Secretaría. Este programa forma parte de Alianza Contigo (Alianza), que es uno de los programas distintivos de la SAGARPA, y que fue creado en 1996 (con el nombre de Alianza para el Campo) como una unidad integradora de los diferentes programas que la Secretaría tenía en marcha. Alianza ha evolucionado de manera substancial en los 10 años de su existencia. Originalmente, fue estructurado como un programa orientado a fortalecer al sector agropecuario en el contexto de la introducción del TLCAN. En la actualidad, los objetivos específicos del programa Alianza, como se definen en sus Reglas de Operación, son: fomentar la organización económica de los productores, alentar la inversión en las áreas rurales, promover el desarrollo de las capacidades de la población

rural, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y mejorar los niveles de sanidad y seguridad de los productos agropecuarios y pesqueros.

El PDR también ha evolucionado de manera significativa desde 1996, cuando se creó Alianza. En esa época, lo que actualmente es el PDR se conocía como Programa de Equipamiento Rural. En los años subsecuentes, se integraron otros programas dirigidos a apoyar a los productores de escasos recursos y se amplió el presupuesto y el alcance (ver Tabla 2.3). En el año 2000, existían nueve diferentes subprogramas que más o menos abordaban directamente acciones para apoyar el desarrollo rural, con frecuentes superposiciones, una gran dispersión de inversiones y conceptos de desarrollo que contrastaban entre sí. En 2002, el programa Alianza fue rediseñado y surgió lo que actualmente es el Programa de Desarrollo Rural, fusionando todos los programas orientados al desarrollo rural en Alianza, con la finalidad de evitar la dispersión de apoyos y concentrarlos en proyectos que detonaran procesos de desarrollo sustentable con efectos multiplicadores significativos.

Tabla 2.3. **Evolución de los programas de desarrollo rural en Alianza**
1996-2006

| 1996 | 1998 | 2000 | 2003-2006 | | |
|--------------------------------|--|--|-------------|---|--|
| Un programa | 6 programas | 9 programas | Un programa | | |
| Programa de Equipamiento Rural | Apoyo para el desarrollo rural | Apoyo para el desarrollo rural | PDR | PAPIR | |
| | Capacitación y extensión | Capacitación y extensión | | Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural | |
| | Programa de apoyo al café | Programa de apoyo al café | | PRODESCA | |
| | Programa elemental de asistencia técnica | Desarrollo integral de las zonas rurales marginadas | | Programa elemental de asistencia técnica | Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural |
| | | Programa de apoyo al caucho | | Programa de apoyo al caucho | PROFEMOR |
| | Programa de apoyo al cacao | Programa de apoyo al cacao | | Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural | |
| | | Mujeres en el desarrollo rural | | | |
| | | Organización y capacitación para la comercialización | | | |

Fuente: Adaptado de FAO (2005).

Actualmente, los objetivos del PDR son: fomento a la capitalización de las unidades de producción, la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, el desarrollo de proyectos para el sector primario incorporando, al mismo tiempo, la industrialización y los servicios, el desarrollo de las capacidades en el medio rural, así como el fomento y consolidación de organizaciones y empresas en las áreas rurales. Las características más relevantes que definen al programa son las siguientes:

El PDR está organizado en base a un “modelo de desarrollo rural integral”. Este modelo busca promover el crecimiento económico mediante la inversión en los tres tipos complementarios de capital: físico, humano y social. Los tres principales subprogramas del PDR responden a esa lógica: el Subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), que está orientado a apoyar la inversión en capital físico; el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), que está dirigido a contribuir al desarrollo del capital humano; y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que está dedicado a la construcción de capital social.

El PDR se guía por demandas y proyectos. El Programa de Desarrollo Rural ha cambiado el tradicional planteamiento de la política pública basado en la oferta a uno con base en la demanda, es decir, orientado hacia las necesidades que los beneficiarios elegibles pueden abiertamente solicitar el apoyo del programa. En fecha más reciente, las reglas de operación del programa introdujeron una modificación adicional para orientarse por proyectos. Si bien en los primeros años todo el apoyo de inversión de PAPIR se asignó mediante libre demanda, en 2004, el 80% de los beneficiarios de este subprograma obtuvieron el apoyo mediante proyectos.

Este nuevo planteamiento tiene beneficios significativos en términos de transparencia y ha ayudado a instrumentar una estrategia de focalización de recursos en un número menor de beneficiarios, lo cual ha tenido mayor impacto. Además, ha permitido el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre los productores rurales y el gobierno, lo cual fomenta el espíritu emprendedor y una participación activa del beneficiario, al aplicar los recursos con criterios de orientación comercial y de utilidades, a diferencia del modelo paternalista que prevalecía en el pasado.

El PDR es un programa dirigido, en términos de gente y de regiones. De acuerdo con las Reglas de Operación de Alianza, los recursos asignados al PDR deben estar dirigidos a los siguientes propósitos: 20% a grupos altamente prioritarios (población indígena, mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad), 70% a regiones altamente prioritarias (regiones con índices de marginación alta y muy alta, de conformidad con la clasificación de CONAPO) y 35% a cadenas agroalimentarias sujetas a una elevada inclusión social. Algunas evaluaciones del programa (FAO (2005), Banco Mundial (2006)) destacan las dificultades que ha tenido el programa para alcanzar el objetivo propuesto. Este aspecto se comentará en el siguiente capítulo.

El PDR es el programa más descentralizado del gobierno federal. El concepto de coordinación que está detrás de Alianza por el Campo, y posteriormente Alianza Contigo, surge precisamente del hecho de que pretende ser un esfuerzo común entre la federación, los estados y los municipios. Los tres programas fede-

realizados de Alianza, el PDR y los Programas Agrícolas y Ganaderos, se han insertado en el proceso de federalización que se inició a mediados de la década de los noventa. Con ello se pretendía transferir no solo la implementación del programa y los fondos, sino también al personal de la SAGARPA a los gobiernos estatales. Este proceso ha enfrentado obstáculos significativos; no obstante, a la fecha la mayoría de los fondos de estos programas han sido transferidos a los estados y, en el caso del PDR, a los municipios; además de que hay autoridades locales que obtienen partes importantes del proceso de instrumentación (Banco Mundial 2006). En 2003, las Reglas de Operación de Alianza establecieron que el 35% de los recursos del PDR debían estar destinados a proyectos validados por los consejeros municipales (CMDRS) y, en 2004, se inició el proceso de municipalización del programa, lo que implicó que 50% del presupuesto tenía que ser administrado por las autoridades municipales. Los avances de este proceso se presentan en la Tabla 2.4. Actualmente, el PDR se ha convertido en el principal instrumento de la política pública de los municipios rurales, después de las transferencias del Ramo 33 (Presidencia de la República 2005).

Tabla 2.4. **Avances del proceso de descentralización**

| | 2004 | 2005 |
|-------------------------------------|-------|------|
| Número de estados | 16 | 32 |
| Número de municipios | 658 | 2300 |
| Número de CMDRS | 2 110 | 2200 |
| Número de CDDRS | 165 | 192 |
| Número de coordinadores municipales | 1 420 | 1665 |

Fuente: Presidencia (2005).

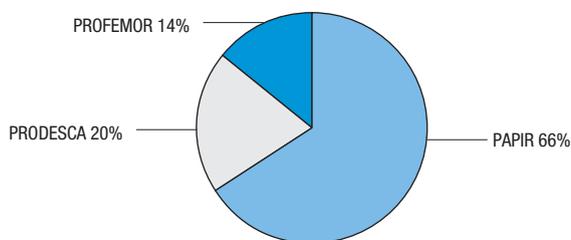
Subprogramas del PDR

El Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural, PAPIR

PAPIR es el subprograma medular del PDR y el que recibe la participación de recursos más alta (66%, ver Figura 2.5). El programa busca revertir la baja capitalización de los productores de las áreas rurales. Su objetivo es de promover la inversión de capital de la población rural elegible, mediante apoyos para el inicio de proyectos productivos que permitan a los productores tener acceso a mejores tecnologías; reconvertir su producción a nichos más productivos; almacenar, elaborar y transformar productos primarios; generar empleos y servicios rurales no agrícolas, así como mejorar el posicionamiento de los productos en los mercados.

El subprograma tiene tres variantes de ejecución: nacional, federal y municipal. Los proyectos con una elevada complejidad, alto nivel de inversión o impacto social, por lo general se realizan con la variante nacional, en donde el suministro de recursos proviene directamente de la SAGARPA o de algún agente técnico de dicha Secretaría, que normalmente es el INCA Rural²⁴. La variante federal es la más frecuente. Bajo este tipo de ejecución, los gobiernos estatales, en coordinación con las delegaciones locales de la SAGARPA, son los responsables de la operación del programa, de acuerdo con un convenio que la SAGARPA ha suscrito con cada uno de los 32 estados. La variante de ejecución municipal se inició en 2004, como un paso hacia el proceso de descentralización. En esta variante, la operación del programa es entregada a los gobiernos municipales con el apoyo de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Figura 2.5. **Distribución del presupuesto federal para el PDR**
MX \$millones, 2006



Fuente: PEC, 2006.

El Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural, PRODESCA

PRODESCA está orientado a resolver el déficit de servicios profesionales que presentan las áreas rurales, tanto en la demanda como en la oferta, ya que está asociado con la falta de profesionales calificados, así como a una escasa demanda por parte de los productores. Los objetivos del subprograma son subsidiar el costo de los servicios profesionales externos que requieren los grupos y organizaciones de productores, proporcionar a los beneficiarios una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales (PSP) y fortalecer las capacidades de la red de PSP, sea con acciones presenciales o en línea, mediante el apoyo de dos instituciones: INCA Rural y los Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER).

A través de PRODESCA, el PDR ha creado un mercado de servicios profesionales para los productores rurales, hecho que constituye un cambio radical

de la antigua usanza en la que los empleados gubernamentales proporcionaban estos servicios. El nuevo esquema establece el esquema de “pago por servicio” basado en la demanda explícita de los productores, en lugar del tradicional pago salarial de los mecanismos de extensión (FAO 2005). Para tener acceso al programa, los productores presentan una solicitud de apoyo para un servicio específico. Para lo cual proponen al PSP acreditado que desean contratar, pudiendo consultar la red de PSPs que se encuentra disponible al público²⁵, para comparar los perfiles y capacidades, o de otros proveedores de servicios, ya que el proceso pretende ser abierto y competitivo. Desde el inicio del proceso y hasta la terminación de éste, CECADER supervisa los servicios de acuerdo con un programa de trabajo y evalúa el desempeño del PSP (SAGARPA 2006).

El Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural, PROFEMOR

Este subprograma está orientado a atender a los grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores y discapacitados) y organizaciones económicas de productores rurales. Tiene dos objetivos principales. Por un lado, promover la organización de las unidades de producción de las familias rurales, a fin de obtener un mayor nivel de ingresos, valor agregado y productividad, así como acceso a los programas; y, por el otro, incrementar la participación de la población rural en el proceso de toma de decisiones del desarrollo rural.

Los apoyos de este programa permiten el fortalecimiento institucional, en particular de los consejos estatales, distritales y municipales para el desarrollo rural sustentable, la consolidación de las organizaciones de diferentes tipos (de primer, segundo y tercer grado) y apoyos para el intercambio de experiencias, publicaciones y seminarios especializados. El aspecto del fortalecimiento institucional del programa ha sido un factor clave en la conformación de la red de instituciones delineadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), particularmente a nivel municipal, que a su vez es una estrategia decisiva para la exitosa implementación de PAPIR y PRODESCA.

La Estrategia para Microrregiones de la SEDESOL

La Estrategia Nacional para las Microrregiones²⁶ iniciada en febrero de 2001, es un esfuerzo del gobierno mexicano por romper con la prevaeciente tendencia de “sectorización” entre las Secretarías o entre los niveles federales y estatales, además de evitar la duplicidad de inversiones públicas dirigidas a las regiones rurales rezagadas.²⁷ La estrategia surge parcialmente de experiencias pasadas y de algunos instrumentos desarrollados durante los

Cuadro 2.1. El PDR y la construcción de la arquitectura institucional de la LDRS

El PDR se ha convertido en la columna vertical de una red de programas e instituciones que hacen funcional la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Además de los tres subprogramas principales, la SubSecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA cuenta con otros programas e instrumentos que apoyan la implementación de la estrategia de desarrollo rural a nivel global. Si bien se pretende que el alcance de la ley vaya más allá de la SAGARPA, como sucede actualmente, el arreglo institucional ha sido construido por dicha Secretaría mediante la instrumentación de la estrategia del PDR, logrando cumplir al mismo tiempo los objetivos.

Para el desarrollo rural PROFEMOR ha sido el brazo derecho de la SAGARPA para desarrollar la estructura institucional ordenada por la LDRS, en particular para la constitución de más de mil Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable. Esto explica el incremento de su presupuesto en los últimos años, ya que a través del programa se financió la contratación de los coordinadores municipales y la formulación de los diagnósticos y planes de desarrollo rural en cada uno de esos municipios. Los coordinadores están encargados de elaborar los diagnósticos, formular el plan de desarrollo y coordinar su implementación de manera participativa en el municipio.

La construcción de la arquitectura institucional de la LDRS a nivel municipal también requirió un importante esfuerzo de capacitación, que abarca en términos de objetivos, desde la apropiación de la nueva filosofía hasta el aprendizaje más básico para implementar un plan de desarrollo rural municipal. El Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI) es una de las principales herramientas establecidas por la LDRS (artículos 22, 41-52). El SINACATRI, instalado en junio de 2003, es la instancia formal de articulación de los programas de capacitación de las Secretarías que participan en el PEC. Opera a través de un Comité Técnico coordinado por el brazo capacitador de la SAGARPA, el INCA Rural, que además funge como el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI). El SINACATRI ha podido conformar un modelo de capacidad institucional, basado en la instrumentación de programas locales de capacitación para articular los recursos e infraestructura de diferentes dependencias, con el fin de atender la demanda de la población rural en este aspecto. Esto se hizo a través de un conjunto de convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la coordinación horizontal en cada uno de estos niveles.

La contribución del INCA Rural al proceso de municipalización del PDR tiene dos variantes, una relacionada con el espíritu de empresa y la otra con la participación social. En el programa de capacitación para emprendedores, se

estableció una red de 243 instructores acreditados y más de 8,000 proveedores de servicios profesionales acreditados (PSP). En términos del área de participación social, los talleres que organiza el INCA Rural han sido decisivos en relación con la constitución de 2,200 consejos municipales para el desarrollo rural sustentable, así como para la conformación de 1,858 planes municipales. Asimismo, ha contribuido a la capacitación de 1,665 coordinadores municipales. El INCA Rural también participa de manera muy cercana en el desarrollo del PDR al encargarse de la operación y administración de la Unidad Técnica Operativa Nacional (UTON).

El PATMIR y el PIASRE son dos programas complementarios e importantes, que se encuentran fuera del presupuesto de Alianza. El PATMIR está orientado a proveer servicios financieros dirigidos a la promoción del ahorro de la población rural, reduciendo la brecha entre la oferta y la demanda de servicios financieros en las áreas rurales. El PIASRE tiene como objetivo la conservación y aprovechamiento adecuado de la tierra, agua y vegetación en las zonas que con frecuencia se ven afectadas por fenómenos naturales, con el fin de disminuir la vulnerabilidad de los productores, así como la reconversión de la producción a una menos riesgosa y más sustentable.

La SAGARPA también estableció el Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Rural Sustentable Municipal (SIMOM), como un sistema de monitoreo del proceso de construcción de la arquitectura institucional e implementación de la LDRS. Con el fin de hacer llegar la información necesaria, a los encargados de la toma de decisiones, durante el proceso de planeación vertical de los programas de desarrollo rural. La SAGARPA implementó el sistema de monitoreo para que pudiera identificar los principales problemas que surgían durante la etapa de implementación de sus medidas. Así, el SIMOM se creó para llevar al cabo esta tarea. Este sistema se diseñó de modo que pudiera incluir los elementos de evaluación institucional de la SAGARPA, junto con una interacción permanente con actores clave involucrados en la implementación de programas de desarrollo rural y consultas públicas por parte de todos los interesados en estas medidas.

El SIMOM permite la acumulación de información y evidencias, de primera mano, que se recaban periódicamente con relación a los avances o rezagos en logros de la política rural de México. El sistema también pretende elevar la conciencia de los que diseñan políticas, respecto a las dificultades prácticas que implica la implementación de las iniciativas de desarrollo. El SIMOM busca establecer una vía de comunicación entre los que formulan política de desarrollo rural y la población rural beneficiada. La información recopilada por el SIMOM está a disposición del público en general a través de internet.*

*www.simom.org.mx

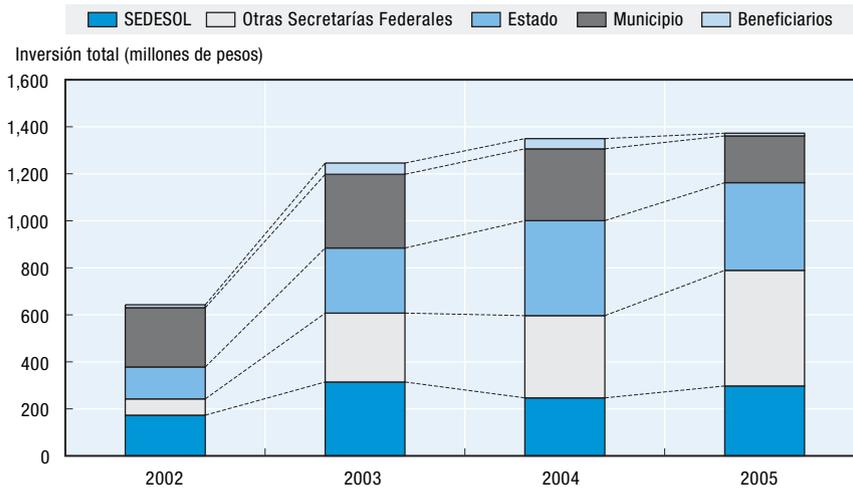
gobiernos anteriores. Las características más relevantes que definen a esta estrategia son las siguientes:

Microrregiones no es un programa, sino una estrategia multisectorial y multinivel. Si bien la SEDESOL es la entidad directamente responsable de la estrategia y cuenta con un presupuesto específico para el “Programa de Desarrollo Local” (PDL) o “Programa de Microrregiones”, la estrategia va más allá de la SEDESOL tomando en cuenta que está compuesta por un conjunto de convenios en dirección horizontal y vertical, con el fin de coordinar la entrega de beneficios de esta política pública para las áreas rurales menos desarrolladas. El principal instrumento normativo de la estrategia consiste en los Principios para la Cooperación y Coordinación Intersecretarial²⁸ rubricados por 12 Secretarías en mayo de 2001, las cuales, con tan sólo una excepción, son las mismas que conforman la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)²⁹. Por lo tanto, gran parte de los fondos de la estrategia provienen de la asignación correspondiente al PDL, administrado por la SEDESOL, y complementados con los presupuestos de los 68 programas de las diferentes Secretarías que operan en esta estrategia y con recursos estatales y municipales (ver Figura 2.6).

La estrategia descansa en un mecanismo de coordinación de niveles múltiples. A nivel *federal* la coordinación política entre las distintas Secretarías se vigila por medio del Comité Intersecretarial para Microrregiones presidido por el jefe del poder ejecutivo y con mecanismos de coordinación a niveles de subsecretarios y directores generales. A nivel *estatal* un intermediario o enlace “de aprobación” está representado por el Subcomité de Atención a Regiones Prioritarias (SARP), comúnmente conocido en los diferentes estados como el COPLADE³⁰, el cual es un consejo para el desarrollo estatal presidido por el gobernador del estado y que cuenta con una *mesa* (grupo de trabajo) especial para las microrregiones coordinada por el delegado estatal de la SEDESOL. A nivel *local* la coordinación se lleva al cabo a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo de Municipios (COPLADEMUN). En los casos en los que los límites de la microrregión exceden las fronteras administrativas locales (lo que sucede a menudo), se forma una nueva figura, el “Comité Microrregional”, que reúne a los COPLADEMUN de cada municipio.

Las microrregiones son una estrategia territorial. En comparación con la mayoría de los típicos programas gubernamentales diseñados para dar respuesta a aspectos, sectores o problemáticas políticas específicas, las microrregiones son probablemente la política territorial más clara del gobierno mexicano, en el sentido de que surgieron de un ejercicio de levantamiento de planos. La identificación de los beneficiarios de la estrategia se basó en el índice de marginación desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).³¹ La Estrategia para microrregiones enfoca su atención en municipios de “marginación alta y

Figura 2.6. **Inversión de la estrategia de MR por fuente financiera**



Fuente: SEDESOL.

muy alta³². Estos municipios se señalan en la Figura 2.6. Los límites exactos de las 263 microrregiones resultantes (que pueden agrupar de 1 a 25 municipios) se definieron tomando en cuenta la proximidad geográfica, identidad étnica y cultural y características geo-económicas.

Figura 2.7. **Municipios con índices de alta y muy alta marginación**



Fuente: OCDE. Con base en la clasificación del CONAPO

Al inicio, los principios de cooperación identificaron 250 microrregiones rurales de alta y muy alta marginación como sus objetivos. Posteriormente, se agregaron otras 13 microrregiones a las 250 iniciales con el fin de incluir a todos los municipios en los que por lo menos 40% de la población hablaba una lengua indígena. Entonces, la estrategia contempla 263 áreas dispersas en 1,334 municipios, en 31 estados diferentes. Estas 263 microrregiones contienen más de 99,000 localidades y albergan una población de casi 20 millones de habitantes. En la Tabla 2.5 se describe el perfil de estas microrregiones en términos de diversos indicadores de desarrollo.

La Estrategia para microrregiones está orientada a detonar “micro-polos de desarrollo”. El objetivo de la estrategia es inducir el desarrollo endógeno mediante la creación de “micro-polos de desarrollo”, denominados Centros Estratégicos Comunitarios³³ (CEC). Los CEC tienen la función de concentrar la infraestructura básica necesaria para la población local y los asentamientos circunvecinos. Las autoridades esperan que estos “centros” puedan ayudar a superar las dificultades vinculadas con el abastecimiento de servicios básicos e incluso, promover una concentración de población en su entorno con el fin de crear centros rurales mayores y detener así la emigración hacia áreas urbanas³⁴. En el proceso de identificación de los CECs, la SEDESOL ha utilizado el análisis SIG³⁵ para correlacionar las variables socio-económicas de marginación a nivel estatal, municipal y local.³⁶ Además, existen otros elementos que se tomaron en consideración para garantizar su potencial para asumir el liderazgo local, entre ellos está su dinamismo, potencial en términos de actividad económica y habilidad para influenciar áreas circunvecinas desde una perspectiva comercial, cultural o religiosa. En las 263 microrregiones, se seleccionaron 2,966 CECs en cuyo entorno se organizan las políticas de desarrollo e inversión. Poseen las siguientes características: población entre 500 y 5,000 habitantes, caminos transitables durante relativamente todo el año, ciertos servicios básicos, sólidos vínculos con las comunidades aledañas y gran vocación productiva.

La Estrategia para microrregiones está orientada a las carencias. El objetivo de contar con CECs en cada microrregión que posea los recursos adecuados para generar dinámica de desarrollo endógeno, llevó al establecimiento de criterios objetivos para la validación del avance en cada CEC con base en los indicadores “bandera”. Para cada uno de los CEC, el objetivo estipulado es obtener once “banderas blancas” (un segundo conjunto de tres banderas blancas se considera como elegible, ver la Tabla que se presenta más adelante). Una bandera blanca certifica que el área beneficiaria se dotó con un cierto nivel de infraestructura o servicios. En la práctica reducir el déficit de “banderas blancas” en el 100 % de los CECs, se convirtió en un objetivo cuantificable de mediano plazo que orienta el rumbo de la estrategia. De las 33,000 “banderas blancas” que se necesitaban aproximadamente en las casi 3,000 localidades para trabajar com-

Tabla 2.5. **Indicadores de marginación y perfil socioeconómico de las Microrregiones (MR)**

| | Microrregiones Nacional | |
|---|-------------------------|-------|
| Población total | 19.9 | 97.4 |
| % de población de más de 15 años de edad analfabeta | 23.2% | 9.5% |
| % de población de más de 15 años de edad que no terminó la educación primaria | 51.9% | 28.5% |
| % de población que vive en casas sin drenaje y sanitario separado (?) | 27.5% | 9.9% |
| % de población que vive en casas sin acceso a electricidad | 15.4% | 4.8% |
| % de población sin acceso a instalaciones de agua | 30.3% | 11.2% |
| % de población que vive en condiciones de hacinamiento | 62.1% | 45.9% |
| % de población que vive en casas sin piso firme | 41.5% | 14.8% |
| Número y % de municipios con población que emigra | 515 | 765 |
| | 38.7% | 31.3% |
| Total de PEA (millones) | 5.7 | 33.7 |
| % del total de PEA que tienen ingresos de menos de dos salarios mínimos | 76.4% | 51.0% |
| % del total de PEA que trabajan en el sector primario | 49.7% | 15.2% |
| % del total de PEA que trabajan en el sector terciario | 29.1% | 53.6% |

Fuente: SEDESOL (2003).

pletamente como CEC, alrededor de una tercera parte (9,650) se establecieron en el año 2000 y la “meta presidencial” del gobierno de Fox es la de completar otra tercera parte (10,400) hasta el final de su sexenio.

La Estrategia para Microrregiones promueve la participación de las comunidades de abajo hacia arriba. Si bien en cuanto a diseño la Estrategia de Microrregiones es esencialmente una política de arriba hacia abajo, su objetivo de crecimiento endógeno depende en gran medida de la participación de los actores locales en la definición de sus propios proyectos, el establecimiento de metas y la evaluación de resultados. En un contexto de alta marginación de áreas beneficiarias y poca experiencia en políticas de desarrollo territorial a cualquier nivel gubernamental, el planteamiento inicial de arriba hacia abajo de la estrategia fue ciertamente adecuado pero el programa ha desarrollado estructuras y capacidades a niveles locales. Los funcionarios de la SEDESOL han trabajado en la estructuración de un diálogo central-local sistemático con los líderes locales y en la información de bases de datos que permitan tener una mejor comprensión de las necesidades y oportunidades locales. El diagnóstico situacional para cada CEC es un importante instrumento de consulta lanzado en 2003. Además, se instituyeron mecanismos de responsabilidad a nivel local con el establecimiento de los Consejos de Responsabilidad Social para “controlar y supervisar” la implementación de los proyectos en los CECs. Estos consejos tienen dos características: son independientes de los COPLADEMUN e informan directamente a la Secretaría de la Función Pública.³⁷ Esta última

Tabla 2.6. Evaluación del progreso, las “banderas blancas”

| Bandera Blanca | Criterio de evaluación | Institución que valida |
|--|--|--|
| 1) Servicio básico de electricidad | Cuando se termina la construcción de la planta de energía eléctrica con la capacidad para suministrar el 100% de la demanda de los talleres y viviendas de la localidad | Comisión Federal de Electricidad / Gobierno Municipal |
| 2) Camino conectado a la red de carreteras estatales o federales | Cuando existe un camino para vehículos de motor en operación durante todo el año que conduce al sistema estatal o federal de caminos | Secretaría de Comunicaciones y Transportes/ Gobierno Municipal |
| 3) Servicio de educación básica | Cuando está cubierta la infraestructura y personal calificado para todo el servicio de educación básica del CEC y su área de influencia | Gobierno Municipal |
| 4) Servicio de telefonía pública | Cuando el servicio está en operación en la localidad | Gobierno Municipal |
| 5) Cobertura básica de servicios de salud | Cuando el servicio se brinda de manera permanente y se utiliza equipo moderno según la definición de las normas y procedimientos oficiales sobre salud | Secretaría de Salud |
| 6) Servicio público de computación y acceso a internet | Cuando el servicio de conectividad sea proporcionado con un mínimo de seis computadoras en un Centro Comunitario de Aprendizaje (CCA) abierto a la población en general y se hayan firmado los convenios de operación y mantenimiento con el ayuntamiento; también cuando el servicio es proporcionado por una institución o un tercero | Unidad de Microrregiones (SEDESOL) |
| 7) Abastecimiento de agua | Cuando termina la construcción de la planta hidráulica con capacidad para suministrar al 100% la localidad | Gobierno Municipal |
| 8) Abastecimiento de alimentos básicos | Cuando el servicio se proporciona permanentemente en el Centro de Servicio Diconsa, en por lo menos tres establecimientos independientes o en un mercado público | Gobierno Municipal / Diconsa |
| 9) Servicios sanitarios | Cuando por lo menos 80% de todas las viviendas cuentan con una letrina “seca” y/o se termina la construcción del sistema de drenaje y de tratamiento de agua | Comisión Nacional del Agua |
| 10) Promoción de Actividades Productivas | Cuando en la localidad del CEC y/o en el área de influencia, exista una asociación formal en que: haya caja de ahorro (cooperativa de ahorro comunitario) que financie proyectos productivos; y/o exista un proyecto productivo viable, técnicamente aprobado en términos de eficiencia ecológica, alcance y proyecciones, rentabilidad y auto-sustentable; o que un comité de planeación apruebe su funcionalidad | Unidad de Microrregiones (SEDESOL) |
| 11) “Piso firme” | Cuando la cantidad de viviendas con piso de concreto en la localidad del CEC alcance el promedio a nivel estatal, según los datos contenidos en el censo federal de 2002 | Gobierno Municipal |
| 12) Plan de ordenamiento urbano local (elegible) | Cuando el Plan de Desarrollo Local del centro de población sea aprobado por el consejo municipal y registrado con la participación de la comunidad | Gobierno Municipal |
| 13) Legalización del Patrimonio Rural (opcional) | Cuando en municipios en los que está establecido un CEC se certifica y registra el 100% de la tenencia de tierras y cuando queden debidamente documentados los casos en los que la tenencia de tierras está en disputa | Registro Agrario Nacional |
| 14) Identidad Jurídica (opcional) | Cuando el CEC y su área de influencia alcanzan 80% de la población registrada y reciben su clave de identidad (CURP) | Registro Civil / Gobierno Municipal |

Fuente: SEDESOL.

institución es responsable ante los miembros electos de los Consejos de Responsabilidad Social de proporcionar apoyo técnico a través de la realización de talleres periódicos.

Conclusión

México cuenta con una política rural explícita. El país ha reconocido la importancia que representa el desarrollo de las áreas rurales, por lo que está actuando en consecuencia para constituir un marco institucional, que permita la integración de las acciones de las diferentes Secretarías y de los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en las áreas rurales. El nuevo marco institucional para estos cambios está basado en la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), aprobada en 2001, que confiere por mandato el establecimiento de una instancia específica de coordinación horizontal en el ámbito federal para la política rural (Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS); la constitución de órganos participativos para la sociedad civil (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable) y la elaboración de un Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC). Este último contribuye en la integración de un "presupuesto rural", que cada año se considera en el presupuesto federal. Un análisis de este presupuesto demuestra que los programas federales que impactan a las áreas rurales impulsan dos tipos de política, destacables en términos de recursos: la política social (que implica políticas de combate a la pobreza, educación y salud) y políticas de "apoyo productivo", que se orientan principalmente a las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, así como al desarrollo de empresas rurales. Otras políticas federales que impacta de forma considerable a las áreas rurales, son la provisión de infraestructura básica y productiva, ambiental y políticas de tenencia de la tierra y mano de obra.

Las dos Secretarías que tienen el impacto más importante en las áreas rurales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y la Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuentan dentro de sus propias áreas de competencia con políticas específicamente orientadas al desarrollo rural. Por un lado, el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la SAGARPA es uno de los programas federales más descentralizados en México. Apoya las inversiones productivas en agricultura, ganadería y actividades no agrícolas con un enfoque sustentado en la demanda y por proyectos específicos. El soporte técnico y el apoyo organizacional son otros dos componentes complementarios. Este último componente ha contribuido de manera decisiva en la construcción de la arquitectura institucional establecida por la LDRS. Por el otro lado, la SEDESOL encabeza la Estrategia de Microrregiones,

como un programa intersecretarial que está específicamente enfocado a las regiones rurales más marginadas, destinado a proveer infraestructura básica y un esquema de condiciones para el desarrollo alrededor de “micro-polos”, conocidos como Centros Estratégicos Comunitarios (CECs). Su alcance específico le permite monitorear los avances y el déficit en cada una de las áreas de apoyo, a través de objetivos y mecanismos de validación socialmente compartidos llamados “banderas blancas”.

Tanto el Programa de Desarrollo Rural como la Estrategia de Microrregiones incluyen varios aspectos, acordes con las buenas prácticas de la OCDE: (1) ellos tienen una perspectiva territorial e integral del desarrollo rural que rebasa los límites sectoriales; (2) coordinan los esfuerzos de diversos actores, el PDR con una orientación vertical más clara (debido a su carácter descentralizado), y la Estrategia de Microrregiones con una perspectiva más horizontal (debido a su carácter intersecretarial). Ambos programas difieren de forma significativa en cuanto a sus objetivos y metodología: (1) el PDR está orientado hacia las áreas rurales en general, mientras que la Estrategia de Microrregiones está concentrada en un subconjunto de zonas rurales, aquellas con mayor grado de marginación y en condiciones de pobreza; (2) el PDR está más dirigido a los integrantes de la población rural en su papel como productores o agentes económicos, en tanto que la Estrategia de Microrregiones se enfoca en sus derechos y en sus condiciones de vida; (3) mientras que el PDR tiene un carácter de demanda (los beneficiarios presentan proyectos para obtener los apoyos), la Estrategia de Microrregiones coordina la oferta de políticas de las diferentes Secretarías en territorios específicos.

Aún falta por recorrer una parte importante del camino hacia una política rural coherente y capaz de enfrentar los retos y oportunidades de áreas rurales. En el siguiente capítulo se tratarán varios aspectos críticos.

Notas

1. Ver OCDE (1997) para más detalles acerca de PRONASOL.
2. Periódico *Reforma*, marzo 16, 2001.
3. Esta rendición de cuentas se hace desde antes del gobierno de Fox, aunque no se publica como anexo oficial al presupuesto antes de 2003.
4. Es necesario aclarar dos cosas acerca de esta Tabla. Primero, sólo incluye una reducida cantidad de programas e instituciones porque el PEC engloba más de 267 programas, de los cuales 111 son de SAGARPA. Segundo, las categorías no necesariamente son exclusivas por lo que no se proporciona ninguna suma para las cantidades y porcentajes, puesto que cualquier número sólo sería indicativo y no basado en el 100%.
5. El programa identifica familias en extrema pobreza y les otorga a las madres un subsidio mensual para asegurar la alimentación de la familia, entrega a los niños

becas y, al mismo tiempo, requiere que la familia reciba información médica y de nutrición. La condicionalidad de los subsidios ha sido un factor de éxito crucial del programa, el cual se calificó internacionalmente como “mejor práctica”. En 2005, englobó a casi cinco millones de familias beneficiarias, de las que 69.1% vivían en zonas rurales y 17.4% en zonas semiurbanas.

6. Las comunidades pobres se identifican acorde al índice de marginación
7. El tamaño de los subsidios aumenta a medida que los niños pasan a grados escolares superiores y son más elevados para las niñas, las cuales tienen una tasa de abandono escolar menor en esa etapa de la educación que los niños.
8. Hoy, Oportunidades está administrada por una institución “sectorizada” semi independiente, lo que significa que tiene más institucionalización como estrategia y no puede cambiar fácilmente o ser erradicada por un gobierno diferente.
9. El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) realizó una evaluación de Oportunidades en 2005. Sus principales resultados incluyen los siguientes: a) aumentó el registro escolar hasta llegar a 41.5% y la cantidad de niños que completaron al menos cinco grados escolares fue de 64%; b) promovió un ingreso a edad más temprana y una mejora en las pruebas de lectura, escritura y aritmética; c) redujo en un 35% la probabilidad de que gente joven trabaje; d) aumentó un 35% el uso de los servicios públicos de salud y redujo los días de enfermedad en niños y adultos; e) disminuyó la presencia y persistencia de enfermedades crónicas entre los grupos beneficiarios, como obesidad, hipertensión y diabetes; f) generó mejores exámenes para detección de cáncer cérvico-uterino y aumentó el uso de métodos de planificación familiar; g) permitió un aumento sostenido de 32% en el consumo en los hogares beneficiarios; h) la prolongada exposición al programa aumentó los gastos familiares en educación y vestimenta para los niños, redujo gastos en alcohol y tabaco, a la vez que aumentó las inversiones para tener agua corriente en los hogares; i) por cada peso transferido, los hogares beneficiarios consumieron 75 centavos e invirtieron o ahorraron el resto; y j) se asocia el programa con una mayor probabilidad de emigración para formar una nueva familia o para estudiar pero la emigración de cabezas de familia es menor al promedio de los otros miembros del hogar.
10. www.salud.gob.mx
11. www.sep.gob.mx
12. Desarrolla 16 programas que van desde agricultura y ganadería, silvicultura y agroindustrias, hasta administración en contextos turísticos (turismo real), rehabilitación medioambiental, ciencias de la computación y arquitectura de panoramas.
13. www.edi.gob.mx
14. Maíz, frijoles, arroz, sorgo, frijol soya, algodón, flor de azafrán y cebada.
15. La CONASUPO también fue responsable de gran parte del sistema de distribución y almacenamiento de estas cosechas. En 1989, la CONASUPO suspendió las compras directas a productores agrícolas y a distribuir cosechas, excepto para el maíz y el frijol, además de que su papel en el mercado se redujo gradualmente hasta que CONASUPO fue desmantelada en 1999.
16. Para una evaluación más completa de los programas de apoyo agrícolas, favor de referirse al OCDE 2006c.
17. www.firco.gob.mx

18. Se trata del Instituto Nacional de Investigación Forestal y Agropecuario (INIFAP), la Universidad Autónoma de Chapingo, el Colegio de Post-Graduados y la Universidad Autónoma Agrícola Antonio Narro. Las dos primeras instituciones sobresalen por la cantidad de presupuesto que tienen. El INIFAP es un instituto cuyo propósito es generar conocimientos e innovaciones tecnológicas que contribuyan al desarrollo sustentable de agroindustria, silvicultura, cadenas agrícolas y ganaderas del país, buscando el uso racional y la conservación de los recursos naturales. También proporciona los siguientes servicios para la industria AFP: análisis de laboratorio, capacitación y transferencia de tecnología, pruebas y evaluaciones, asesoría, opiniones de diagnóstico y de técnicas, certificaciones y la preparación y ejecución de proyectos de servicios. La Universidad de Chapingo es una universidad federal orientada a la enseñanza de temas rurales. Tiene varios programas a nivel de licenciatura y maestría.
19. Se remonta a 1978 pero las últimas enmiendas se hicieron en 2005.
20. A pesar de que este programa forma parte de SEDESOL, fue agrupado bajo la infraestructura básica y productiva por su clara orientación hacia esos asuntos.
21. www.cna.gob.mx
22. www.sct.gob.mx
23. www.conafor.gob.mx
24. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.
25. Disponible en internet en www.inca.gob.mx/registro y en www.psp.gob.mx.
26. Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones.
27. (14/02/2001) disponible en www.presidencia.gob.mx.
28. Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial.
29. Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos (SAGARPA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Educación Pública (SEP). La Secretaría que no forma parte en el ISC pero forma parte del Acuerdo de la Estrategia para las Microrregiones con propósito de monitoreo es la Secretaría de la Función Pública (SFP).
30. Acrónimo de Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal.
31. Consejo Nacional de Población (CONAPO). Para conocer la metodología utilizada en la definición de los indicadores de marginación, ver "Población de México en Cifras"; disponible en: http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html.
32. Se añadieron unos cuantos municipios para integrar aquellos territorios donde 40% o más de la población es indígena (debido a condiciones particularmente vulnerables de esas localidades), así como algunos municipios con marginación "mediana" para aquellos estados que se dejaron fuera de la estrategia.
33. Centros Estratégicos Comunitarios (CEC).
34. La pregunta de si los CECs pueden generar un cambio real en los patrones migratorios, atrayendo nuevos residentes de asentamientos rurales más dispersos, no tiene respuesta. Las preguntas relacionadas con la propiedad de la tierra cier-

tamente representan un obstáculo al logro de este objetivo. Supuestamente, la gente tiende a buscar una casa cerca de la CEC pero entonces, se pasan la mayor parte del tiempo en donde tienen su tierra para cultivo. Este aspecto requerirá de reflexiones y acciones de política adicionales.

35. Sistema de Identificación Geográfica.
36. El GIS también se utilizó para 1) la definición de coincidencia entre los municipios cubiertos por el programa del Consejo Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y 2) la microrregión, además de la correlación entre localidades montañosas y marginación.
37. Según la Secretaría de la Función Pública (SFP, antes SECODAM) “El punto de partida es el respeto y la autonomía de la población. Dentro de esta lógica, a condición de que la comunidad cuente con algún tipo de organización formal, tal organización realizará acciones de rendimiento de cuentas y funciones del Consejo de Responsabilidad Social”. Ver Secodam (2003).

Capítulo 3

El camino hacia adelante: aspectos críticos y prioridades de acción

Este capítulo abordará varios aspectos críticos, que merecen ser atendidos para lograr que el nuevo marco de política rural en México se consolide y proporciona un conjunto de prioridades de acción. Las primeras cuestiones están relacionadas con el marco de gobernabilidad en la política rural. El segundo conjunto de aspectos se refiere a las políticas federales que impactan las áreas rurales y las prioridades que poseen, considerando los retos y oportunidades identificados en el Capítulo 1.

La última parte destaca las tendencias y resultados más relevantes de evaluaciones externas para las dos políticas dirigidas de manera explícita al desarrollo rural, el Programa de Desarrollo Rural de SAGARPA y la Estrategia de Microrregiones de SEDESOL, de este modo se resaltan aspectos que pueden mejorar la efectividad y la eficiencia de estos programas.

Puntos clave

- México debe consolidar los avances logrados en la estructuración de la política rural como una política multisectorial. Un reto importante está en la coordinación de mecanismos en el contexto del nuevo marco legal para esa política, en particular entre los dos actores más relevantes: la SAGARPA y la SEDESOL. El gobierno de la política rural podría verse fortalecido de manera significativa si la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable contara con un liderazgo más sólido, explotando las sinergias entre la SAGARPA y la SEDESOL e intensificando el proceso de descentralización.
- El Programa Especial Concurrente (PEC) constituye un importante esfuerzo por contar con una estrategia coherente para la política rural. Con el fin de sacar la máxima ventaja posible de esta innovación, deben dirigirse esfuerzos para definir criterios claros para la inclusión de programas en el PEC y aumentar la transparencia de la porción de esos programas que pueden considerarse dirigidos a áreas rurales. Esto permitirá identificar y fortalecer sinergias entre programas.
- Desde un punto de vista de políticas, las prioridades de la política rural de México incluyen: (1) alivio a la pobreza, (2) abastecimiento de los servicios a la población básicos, (3) fortalecimiento y diversificación de la economía rural, y finalmente, (4) mejor explotación y conservación de recursos culturales, energéticos y naturales no aprovechados.
- Actualmente, los recursos federales invertidos en áreas rurales no corresponden totalmente con las prioridades anteriormente identificadas, pues en la política rural predominan los recursos destinados por un lado a las actividades primarias (agricultura) y otro al combate a la pobreza. Para que la política rural aborde de frente estas prioridades, es importante el involucramiento de las Secretarías que no tienen enfoque rural alguno. Entre ellas se encuentran las Secretarías de Economía, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Turismo y Energía. Su participación podría robustecer las inversiones en capital humano y físico, la diversificación de la economía y el desarrollo de sectores específicos que permitirían a las áreas rurales explotar las oportunidades de empleo e ingresos.

- Para provocar el desarrollo en áreas rurales, además de la inversión pública, es necesaria la movilización de recursos privados. Esto implica tanto atraer nuevos recursos (lo que a su vez implica eliminar los obstáculos a las inversiones como la incertidumbre en la propiedad, la inseguridad en la integridad de las personas y la inflexibilidad del mercado de tierras) así como promover una mejor utilización de los recursos pertenecientes a los habitantes rurales (en particular la tierra y las remesas del extranjero).
- Existe cabida para el perfeccionamiento de la efectividad de las políticas dirigidas de manera explícita al desarrollo rural. A pesar de haber crecido en importancia y presupuesto durante los últimos años, estas políticas constituyen una participación relativamente pequeña del presupuesto de sus respectivas Secretarías.
- El PDR de la SAGARPA debe fortalecer las ventajas comparativas que posee, las cuales yacen en los elementos complementarios que hay en el apoyo para la capacitación y la inversión y en la dirección de los apoyos a regiones marginadas, productores de bajos ingresos y actividades no agropecuarias, que es donde se muestran mayores rendimientos por unidad de inversión. Orientar los esfuerzos en esa dirección podría resultar en mejor asignación de recursos que la existente. Los logros de descentralización y desarrollo de capacidades constituyen un importante ejemplo para otros programas federales.
- La Estrategia para Microrregiones de la SEDESOL debe desarrollarse basándose en su institucionalización como una estrategia multisectorial y orientar sus esfuerzos para incluir una estrategia económica microrregional más amplia. A pesar de los avances logrados en la terminación su objetivo en “banderas blancas” (casi el 60%) hay una variación significativa entre ellas, lo cual es un argumento para intensificar los esfuerzos y buscar mayores avances. El potencial impacto de la estrategia podría acentuarse mediante una mayor integración con otras estrategias económicas y sociales, con particular atención al programa Oportunidades y en general, con el resto de los recursos públicos transferidos a los estados y municipios relevantes.

Introducción

En los últimos años, México ha efectuado importantes cambios en política rural. Los pasos dados van en dirección de las mejores prácticas identificadas en países de la OCDE y constituyen lo que se ha dado en llamar el “nuevo paradigma rural”. Dos principios caracterizan este “nuevo paradigma rural”: 1) un enfoque *territorial* en vez de sectorial, y 2) un enfoque de *inversiones* en vez de subsidios.

Tabla 3.1. El nuevo paradigma rural

| | Antiguo planteamiento | Nuevo planteamiento |
|---------------------------|--|--|
| Objetivos | Equidad, ingresos agrícolas, competitividad agrícola | Competitividad de áreas rurales, valorización de los activos locales, explotación de los recursos no aprovechados |
| Sector beneficiario clave | Agropecuario | Diversos sectores de las economías rurales (por ej., turismo, manufactura, industria ICT, etc.) |
| Principales instrumentos | Subsidios | Inversiones |
| Actores clave | Gobiernos nacionales, campesinos | Todos los niveles de gobierno (supra-nacionales, nacionales, regionales y locales), diversas organizaciones locales (públicas, privadas, ONGs) |

Los cambios que México ha realizado están dirigidos hacia una perspectiva territorial y multisectorial en política rural, en la que las distintas Secretarías orientan de manera concertada sus esfuerzos en favor del desarrollo de las áreas rurales. Estos esfuerzos son instrumentados para obtener los mejores resultados de las acciones gubernamentales en territorios rurales, ya que como se señaló en el Capítulo 1, estos territorios se encuentran rezagados en relación con las zonas urbanas, tanto en términos sociales como económicos y enfrentan retos muy específicos.

Existen diversos aspectos críticos que merecen atención con el fin de consolidar este nuevo marco de política. En este capítulo será abordado un conjunto de prioridades de acción. Los primeros aspectos están relacionados con el marco de gobernabilidad de la política rural. El segundo conjunto tiene relación con las políticas federales que impactan áreas rurales y las prioridades relacionadas con los retos y oportunidades identificadas en el Capítulo 1. La última parte destaca las tendencias y resultados más relevantes de evaluaciones externas de las dos políticas que están dirigidas de manera explícita al desarrollo rural, que son: el Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA y la Estrategia de Microrregiones de la SEDESOL. También se resaltan aspectos que pueden mejorar la efectividad y la eficiencia de dichos programas.

3.1. Marco de gobernabilidad

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) constituye un ambicioso y significativo avance que el gobierno federal ha impulsado con el fin de consolidar una nueva perspectiva de lo que debe ser el desarrollo rural. Si bien se requieren algunas adaptaciones para construir un nuevo sistema de gobernabilidad, ha ocurrido un cambio importante en la mentalidad de la mayoría de los actores públicos, tomando conciencia de que mediante una coordinación pertinente, se puede conseguir mucho más. Existen tres aspectos críticos relacionados con el marco de gobernabilidad; el primero de ellos se refiere a la capacidad

con que se cuenta actualmente para establecer una mejor coordinación a nivel federal; el segundo trata particularmente la coordinación de las dos instituciones que dominan el medio de la política rural: la SAGARPA y la SEDESOL; y el tercero trata de la coordinación vertical y el proceso de descentralización.

3.1.1. Coordinación y colaboración horizontal a nivel federal

Aspectos críticos

El liderazgo de la CIDRS y el compromiso de las Secretarías. *La LDRS establece un marco para la colaboración y sinergia entre las distintas Secretarías a nivel federal.* La arquitectura sectorial del gobierno y el predominio de una “visión agrícola” en las áreas rurales, lo que ha prevalecido no sólo en México sino en la mayoría de los países en general, representan un gran obstáculo para que emerjan y se sostengan los nuevos planteamientos. En México, el entorno institucional previsto en la LDRS constituye una destacada innovación institucional, que ubica al país a la delantera de muchos otros respecto de la organización de su gobierno para “pensar de manera rural”.

Sin embargo, en la práctica, la SAGARPA ha estado muy sola en la promoción e implementación de la LDRS. El papel predominante de la SAGARPA, el cual se manifiesta en términos de presupuesto (ya que es la institución más grande del PEC, con 33%), se ve reforzado por las normas establecidas por la LDRS, según las cuales la Comisión Intersecretarial (CIDRS) y el Consejo Mexicano son presididos por el representante de la SAGARPA (LDRS artículos 17 y 21).

El hecho de que la CIDRS esté presidida por un sector limita el objetivo multisectorial de la ley. El papel de liderazgo de la SAGARPA es comprensible desde una perspectiva histórica y partiendo del hecho de que es la Secretaría que, en términos de recursos, contribuye con la mayor parte del “presupuesto rural” según está conformado actualmente. No puede ignorarse el papel que desempeña la SAGARPA al dirigir estos esfuerzos. Posiblemente, la arquitectura institucional delineada en la ley, la cual muestra un gran avance, no habría sido posible sin contar con una Secretaría específica involucrada y dedicada a dicho objetivo.

Existen evidencias de que la SAGARPA (que preside la Comisión) ha tenido dificultades para que otras Secretarías involucradas participen y se comprometan. Experiencias de países de la OCDE indican que una comisión horizontal que es dirigida por un sector (en este caso el agropecuario) puede verse limitada en la consecución de objetivos multisectoriales y obstaculizar la total participación de otras Secretarías, dentro de una estrategia nacional para el desarrollo rural. Este es el panorama que la LDRS definió cuando otorgó a la SAGARPA

la dirigencia principal en la nueva política de desarrollo rural. Por un lado, la SAGARPA representa a un sector específico y así lo ven otras Secretarías, por el otro, el hecho de que una Secretaría de sector, que precisamente se encarga de los asuntos agropecuarios, dirija estos esfuerzos, contradice la perspectiva multisectorial y el cambio de visión rural/agrícola que la ley busca implementar.

Sinergias entre la SAGARPA y la SEDESOL. Otro aspecto crítico en términos de coordinación es el que existe entre la SEDESOL y la SAGARPA, que son las dos Secretarías más importantes con atribuciones específicas para el desarrollo rural. Las dos entidades federales atienden áreas rurales desde diferentes ángulos, pero sus objetivos son similares y sus acciones son las que tienen un impacto más sustancial. Las principales metas de la SEDESOL son mitigar la pobreza y reducir las causas que la provocan, en tanto que los objetivos primordiales de la SAGARPA son promover el sector primario, así como la conversión económica y la transformación de áreas rurales. Explícitamente, para fomentar el desarrollo rural, la SAGARPA tiene el Programa de Desarrollo Rural y la SEDESOL cuenta con la Estrategia de Microrregiones.

Las acciones de las dos entidades federales están regidas por dos leyes distintas. A pesar de que la SAGARPA y la SEDESOL tienen una gobernabilidad rural evidente, sus actividades son reguladas por dos lógicas hasta cierto punto distintas, determinadas por dos leyes que orientan sus respectivas acciones: la Ley de Desarrollo Social para la SEDESOL y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para la SAGARPA. Estas dos leyes tienen varias cosas en común y orientan de manera efectiva las acciones de las dos Secretarías:

- Sin embargo, ambas leyes les confieren “autoridad” en comisiones intersecretariales y en los consejos o comités en los que participan diferentes Secretarías, a una con respecto de la política social y a la otra en lo referente a la política rural, aún cuando estas dos políticas están estrechamente relacionadas dada la prioridad rural de la política social.
- La SAGARPA y la SEDESOL forman parte de ambas comisiones intersecretariales, junto con casi el mismo grupo de Secretarías. No obstante, la SAGARPA se preocupa principalmente por lo que pasa en la comisión rural y la SEDESOL de la comisión social, y ambas tienen que coordinar otras Secretarías para cubrir los objetivos multisectoriales. Esta situación limita el escenario para impactar de manera coordinada en los territorios rurales.
- La responsabilidad de cada Secretaría es respecto de su propia ley, la de las otras Secretarías está sujeta a sus propios programas sectoriales.

A pesar de todo, ambas Secretarías por lo general coinciden en los mismos territorios con dos estructuras paralelas. La SAGARPA y la SEDESOL reconocen que los

esquemas tradicionales de arriba hacia abajo y los subsidios por sectores a áreas rurales, no han dado los resultados esperados y que es necesario que se diseñen políticas con un enfoque desde lo local, las cuales puedan capturar la diversidad de las áreas rurales mexicanas y responder oportunamente a los nuevos retos. Sin embargo, para la implementación de sus objetivos, se han desarrollado sistemas paralelos de política rural y están siendo aplicados en la actualidad en todas las áreas rurales de México:

- Ambas esperan contar con la participación social y nuevos mecanismos para movilizar los recursos locales; la SAGARPA ha dependido fundamentalmente (y construido) de la arquitectura participativa definida por la LDRS: los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable a nivel estatal, distrital y municipal. La Estrategia para Microrregiones, por su parte, trabaja a nivel estatal y municipal a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE) y sus respectivas contrapartes municipales, los COPLADEMUN; a nivel microrregional cuentan con los Consejos de Microrregiones o con los Consejos CEC. Los órganos de participación de la estructura estatal y municipal que la SEDESOL utiliza, están más vinculados a los respectivos gobiernos territoriales que a la estructura de la SEDESOL. En este sentido, la SEDESOL tiene menos control sobre los COPLADE y los COPLADEMUN que la SAGARPA sobre los CDRS.
- Ambas dependen de sus propias delegaciones en cada uno de las 32 entidades federativas, como colaboradores para administrar sus propios programas y ambas ponen énfasis en la importancia de los agentes de desarrollo locales, llamados “residentes” en la SEDESOL y “promotores” en la SAGARPA.

Prioridades de acción

Proporcionar a las CIDRS un liderazgo más sólido. No hay ningún mecanismo que solucione todo lo necesario para coordinar a las Secretarías por sectores, garantizando su compromiso con un nuevo planteamiento político para los territorios rurales. Algunos países de la OCDE han implementado diferentes iniciativas para sacar adelante el objetivo de integrar una estrategia coherente, que involucre a distintas Secretarías en la política rural. Se presentan algunos ejemplos a continuación:

- La iniciativa de “*rural lens*” (lente rural) de Canadá garantiza que las prioridades rurales sean tomadas en consideración en el desarrollo de política gubernamental, buscando la coherencia con respecto a los objetivos rurales entre los ministerios.

- El Programa de Política Rural multi-anual de Finlandia también busca que se ponga atención a las necesidades específicas de las áreas rurales. Las políticas “amplias” integran positiva y activamente estas necesidades en la toma de decisiones del gobierno central desde diferentes sectores. Las políticas “estrechas” están dirigidas específicamente a áreas rurales.
- El Reino Unido creó el DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*) en junio 2001, para diversificar el enfoque de la política rural y eliminar los “silos” políticos, mediante el agrupamiento de diversas funciones rurales en un solo departamento.

La experiencia de las nuevas instituciones de política rural en México, después de cinco años de iniciada, debería traducirse en acuerdos entre distintas Secretarías para contar con un verdadero marco de colaboración institucional. Entre las alternativas que México tiene a la mano se encuentran las siguientes:

- *Asignación de un liderazgo supra secretarial a la CIDRS.* El aspecto de liderazgo entre iguales no es un problema en sí para la SAGARPA, lo mismo pasaría si la responsabilidad recayera en otra Secretaría. En ese sentido, la alternativa es un liderazgo supra secretarial que podría ser desempeñado por el jefe del Ejecutivo.
- *Liderazgo rotativo de la CIDRS.* Una solución más directa para involucrar a diferentes Secretarías, podría ser la rotación de la presidencia de la CIDRS entre las distintas Secretarías participantes, garantizando la continuidad de una visión compartida. En este sentido, no se consideraría que los trabajos de la Comisión son monopolizados por una institución, lo cual generaría incentivos para colaborar entre las diversas Secretarías.
- *Creación de una institución independiente ad hoc* encargada de política rural, con perspectiva multisectorial, con presupuesto y convenios normativos para cumplir con la colaboración entre diferentes Secretarías. Existe evidencias de que esta estructura puede comunicar un mensaje más profundo y claro en el gobierno mexicano, evitando el problema de combinar presupuestos y programas. Este fue, por ejemplo, el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), creado durante el gobierno del presidente Fox (2000-2006). Sin embargo, resulta cierto que en el contexto de las restricciones presupuestarias del gobierno mexicano, la creación de nuevas instituciones pudiera no considerarse como la mejor alternativa; de cualquier forma, el presupuesto de las distintas instituciones y programas podría fusionarse para este propósito.
- *Fortalecer las atribuciones legales de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS).* Esta alternativa está dirigida a realzar mecanismos de coordinación existentes, garantizando su permanencia a lo largo de va-

rios gobiernos y con asignaciones más amplias de presupuesto, en lugar de cumplir con la formalidad de presentar el “presupuesto rural” (PEC) ante el Congreso. Con esto, la CIDRS podría tener algunos programas específicos a su cargo, con medidas de políticas rurales territoriales verdaderamente integradas y financiadas de manera independiente a través del presupuesto del PEC.

Fomentar la colaboración entre las estructuras subnacionales de la SAGARPA y de la SEDESOL. Es necesario que exista más diálogo entre las dos Secretarías para evitar la dispersión de recursos y aprovechar sinergias. Debe buscarse más coherencia entre las acciones de los organismos de planeación federales y las instancias locales que intervienen en la implementación de las estrategias respectivas, contemplando cuando sea conveniente:

- La colaboración de las dos Secretarías en la construcción de una red común, una estructura institucional territorial, que atienda los objetivos de ambas Secretarías, significativamente independiente de ellas, de manera que también pueda ser considerada por otras Secretarías, como una estructura eficaz para canalizar sus programas hacia las áreas rurales y conseguir logros eficientes, mediante la reducción del presupuesto que en la actualidad ambas utilizan para mantener estructuras paralelas.
- La realización de esfuerzos a nivel estatal y municipal (microrregionales o distritales) para identificar localmente otros elementos complementarios en los proyectos y, cuando sea necesario, para definir un plan de desarrollo común mancomunando en un solo fondo los recursos de la SEDESOL y la SAGARPA. Es de particular importancia el fortalecimiento de la cooperación entre *residentes* locales de la SEDESOL y *promotores* de la SAGARPA, así como de los delegados de cada una de ellos a nivel estatal.
- El análisis del traslape territorial entre los distritos que la SAGARPA y la delimitación de las microrregiones, tratando de homologarlos, en el entendido de que serían un subconjunto de la estructura más extensa de los distritos de desarrollo rural incluyen regiones con distintos grados de marginación.

Explotar elementos complementarios existentes en políticas de la SAGARPA y la SEDESOL. Además de resolver los posibles traslapes en sus estructuras subnacionales, el aspecto más relevante es el aprovechamiento de elementos complementarios en políticas de la SAGARPA y de la SEDESOL. Estos elementos pueden emerger de la especialización en los diferentes tipos de regiones y en los distintos componentes de construcción de la estrategia de la política rural.

- *Especialización en los diferentes tipos de regiones.* Existen elementos complementarios en las acciones de la Estrategia para Microrregiones y en el programa PDR, puesto que la Estrategia para Microrregiones llega a las áreas en las que

el programa de la SAGARPA se encuentra con dificultades para penetrar. Por otra parte, el mandato de desarrollo rural de la SAGARPA está dirigido a todos los distritos rurales, independientemente de su situación económica y ha construido activamente una estructura de participación en áreas rurales, con el fin de que pueda ser útil para los diversos propósitos gubernamentales. Sería favorable identificar los territorios específicos en los que una Secretaría se encargara de la dirección y la otra fuera más subsidiaria.

- *Especialización en los distintos componentes de construcción de la política rural.* En el Capítulo 1 se identificaron cuatro prioridades políticas para áreas rurales: alivio de la pobreza, abastecimiento de servicios básicos a la población, fortalecimiento y diversificación de la economía rural y la explotación de los recursos naturales, culturales y energéticos no aprovechados. Estas cuatro prioridades podrían ser consideradas como los cuatro componentes complementarios de la política rural. La SEDESOL se aboca al combate de la pobreza y a la reducción de las causas que la provocan, cubriendo una plataforma básica de las necesidades de la población rural. Los programas de la SEDESOL, como el de Oportunidades, llevan a las áreas rurales notables recursos que, como lo han demostrado las evaluaciones, tienen un impacto en el inicio de los proyectos económicos. La Estrategia de Microrregiones cubre hasta cierto grado la segunda prioridad con el abastecimiento de infraestructura. Una vez que se ha satisfecho la plataforma básica, las intervenciones de la SAGARPA resultan ser más necesarias, ya que están orientadas a agentes económicos con ciertas capacidades para interactuar en los mercados. Es importante la especialización de ambas Secretarías en los segmentos de la población, en los que podrían tener un mejor impacto por la eficacia de las intervenciones de la política rural.

3.1.2. Coordinación vertical y el proceso de descentralización

Aspectos críticos

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que el federalismo y la descentralización son criterios primordiales para la implementación de programas de desarrollo rural. En ese sentido, la ley decreta la creación de organismos intersecretariales a nivel estatal en correspondencia al que se creó a nivel federal. La SAGARPA ha tenido una participación muy activa en la descentralización de programas a nivel estatal y municipal. Algunos críticos sugieren que la descentralización de la SAGARPA a nivel municipal ha ido demasiado lejos y que los niveles estatal o distrital son mejores para asignar responsabilidades y generar una política regional más coherente, en lugar de la pulverización de recursos. Recientemente, el Banco Mundial propuso un esquema de descentralización a

nivel estatal para todos los programas de desarrollo rural (Banco Mundial, 2006). Con el planteamiento municipal, la SAGARPA en cierta medida ha podido evadir la lógica centralizada que asignaba recursos a los proyectos a través de organizaciones de productores intermediarias, llegando así de modo más directo a los pequeños productores y mejoró la transparencia del proceso.

A pesar de los esfuerzos de la SAGARPA en materia de descentralización, el amplio marco de políticas para el sector rural requiere de las acciones de otras Secretarías. Sin embargo, cada Secretaría ha establecido diferentes criterios y estrategias para la descentralización de las respectivas políticas públicas. En consecuencia, ciertos programas descentralizados a nivel local resultan ineficaces porque las políticas complementarias no se descentralizaron. Los estados y municipios ya tienen recursos y responsabilidades de algunas políticas, como en el caso de los programas de Alianza, sin embargo, no tienen control sobre las acciones de las políticas complementarias que se deciden de manera centralizada. Por ejemplo, un proyecto local que pudiera necesitar apoyo para la construcción de caminos, para apoyo a PyMES o para cambiar el uso de la tierra, tiene que ser definitivamente resuelto en la Ciudad de México, ya que las políticas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), de Economía (SE) y el Registro Agrario Nacional (RAN, que forma parte de la SRA) se deciden a nivel federal. Incluso en la SAGARPA existen carencias de sincronización: la agricultura, ganadería y el desarrollo rural están muy descentralizados, en tanto que las decisiones sobre asuntos pesqueros están concentradas en Mazatlán, que es donde se ubica la Comisión Nacional de Pesca.

El proceso de descentralización cuenta con las capacidades de autoridades locales para hacer llegar las políticas públicas. Un problema para la descentralización a nivel municipal es el corto período de gobierno (tres años) y la falta de continuidad de las políticas debido a la no reelección. La respuesta a este problema ha sido la “institucionalización” de los organismos, involucrando a la sociedad que permanecerá durante los siguientes gobiernos. Sin embargo, estos organismos, incluyendo los consejos para el desarrollo rural sustentable, en los que la SAGARPA ha invertido recursos y tiempo para constituirlos, no cuentan con un verdadero poder de decisión ni con los recursos para implementar una estrategia de desarrollo local.

Prioridades de acción

La descentralización debe llevarse al cabo a su máximo potencial. Sólo con una destacada participación de las autoridades locales la política rural podrá atender los retos heterogéneos de las diferentes regiones de México. Para ello, es imperativo que el gobierno federal considere este aspecto como una prioridad, promoviendo que los gobiernos estatales y municipales asuman su

responsabilidad en el proceso, con base a la participación de la sociedad rural local. Entre las acciones más relevantes se encuentran:

- **Definir áreas de la política que deben descentralizarse.** El planteamiento multi-sectorial y concurrente tiene sentido en la medida en que pueda operarse a nivel local. Por lo tanto, es importante que las Secretarías federales establezcan criterios y estrategias compartidas, con el fin de sincronizar la descentralización de programas y recursos hacia los gobiernos locales, con una visión de complementariedad que pueda lograrse a nivel local. Las Secretarías federales pueden identificar áreas específicas de política en las que la colaboración a nivel local puede dar mejores resultados. Un buen ejemplo de lo que se ha hecho está en el área de capacitación, a través del SINACATRI, en donde las instituciones de las distintas Secretarías han trabajado en la elaboración de programas de capacitación integrales para todos los estados, y un significativo número de municipios diseñados según las necesidades locales.
- **Definir claramente las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de gobierno.** Es necesario que se den convenios explícitos para que la coordinación vertical sea eficaz. La puntualización de responsabilidades de los distintos enlaces del gobierno debe ser la parte medular de dichos convenios, los cuales por definición están relacionados con los fondos y con la responsabilidad de su uso. Un aspecto clave es distinguir entre las funciones normativas, de diseño y de implementación. La función normativa puede mantenerse a nivel federal, mediante el establecimiento de estándares relativos a las normas de operación de los programas rurales y de criterios de evaluación y auditoría en el uso de los recursos transferidos. El diseño de ciertos programas puede ser responsabilidad estatal, de manera que asuman su propio programa de trabajo para el desarrollo rural. Los estados y municipios pueden compartir la función de implementación, garantizando que la distribución de los recursos se lleve al cabo de manera coordinada y transparente.
- **Comprometer a la sociedad civil en las actividades de monitoreo de los recursos descentralizados.** La responsabilidad es un aspecto crucial del proceso de descentralización. La falta de medios precisos para responsabilizar a los estados y municipios de los recursos y resultados de sus programas es probablemente uno de los más importantes obstáculos de la descentralización. La sociedad civil puede ser un poderoso aliado para presionar a los gobiernos locales para que se dé una administración eficaz de los programas rurales. Proveer a los consejos estatales y municipales con instrumentos más sólidos para exigir esa responsabilidad será de gran beneficio.
- **Fomentar la capacidad local.** Todos los esfuerzos por lograr la descentralización serán en vano si no hay suficientes capacidades para crear una demanda del proceso. La institucionalización de las políticas y mejores prácticas a

nivel local son importantes en el corto plazo del gobierno municipal, aunque también lo es a nivel estatal. Las instituciones legislativas y normativas no necesariamente son la mejor opción para garantizar la continuidad. La función de la sociedad civil nuevamente desempeña un papel crucial en este respecto: los beneficiarios potenciales de los esfuerzos del desarrollo rural a nivel local deben participar activamente en el proceso de desarrollo del proyecto. Deben ser participantes clave en esos esfuerzos y con presencia activa en el análisis de identificación de necesidades y en la formulación de soluciones e iniciativas.

3.2. Programas federales que inciden en áreas rurales

3.2.1. Aprovechamiento total del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable (PEC) como plan concertado y como presupuesto rural

Aspectos críticos

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) está dirigido a la creación de un plan concertado para el desarrollo rural. El principal objetivo del PEC (como su nombre lo indica) es ser un programa multisectorial que aborde con políticas específicas los retos de áreas rurales. Sin embargo, en varios aspectos tanto en su programación como en el ejercicio de los recursos, muestran rigidez en la acumulación de los programas y presupuestos que cada Secretaría aplica, sin lograr un plan coherente y concertado para atender una visión común. Con el fin de que este documento sea de utilidad para los encargados de diseñar las políticas, hay algunos aspectos que merecen atención en este sentido.

Agrupamiento en lugar de colaboración. Los programas de las distintas Secretarías que intervienen en el desarrollo rural se incluyen en el programa clasificado en seis categorías, sin una coordinación clara ni sinergias entre ellos. Esto se demuestra mediante la categorización de los programas, que corresponden más a las atribuciones de las Secretarías en lo individual, que a objetivos ampliados de política. Además, hay una parte importante del PEC que no se puede identificar con facilidad a qué categoría pertenece. Parece ser que después de la publicación de dicho documento cada Secretaría ha continuado con sus propias metas y programas establecidos, que al final son los que cuentan.

*Los indicadores de desempeño se basan en los resultados del programa y no en los resultados estratégicos compartidos.*¹ Los indicadores de desempeño establecidos para los programas incluidos en el PEC se basan más en resultados de los programas sustantivos, que en los logros adquiridos de manera integral en el

desarrollo rural. Esta es otra evidencia de la falta de sinergia, ya que el compromiso con los resultados compartidos implicaría una visión común. Asimismo, no hay un seguimiento programático de esos indicadores de desempeño ni un sistema de monitoreo específico de objetivos del desarrollo rural, que determinen si las metas son las correctas, si se lograron o no.

Hay una carencia de comparación y claridad en la categorización de programas. La práctica de hacer un presupuesto rural por agregación, inclusive si ese fuera el único propósito del PEC, es una innovación que México ofrece a la comunidad internacional. Sin embargo, hay variaciones en la cantidad de programas de un año a otro, lo que causa la pregunta de si el PEC por sí mismo es comparable de un año a otro o, inclusive, de un gobierno al siguiente. La subdivisión por categorías original contenida en el documento de 2002 no define claramente qué programas corresponden a cuál categoría, además de que no hay seguimiento oficial de dichas categorías. De igual modo, tampoco se cuenta con criterios y fórmulas para categorizar un programa o su porcentaje en el PEC. La pregunta importante es hasta qué grado están incluidas las políticas relevantes y si, por ejemplo, deben incluirse presupuestos administrativos, y de ser así, en qué porcentajes.

Hay duplicación en acciones de política por parte de diferentes Secretarías. La falta de coherencia en una política rural común se percibe por el hecho de que muchas distintas Secretarías tienen programas para promover acciones similares. Un análisis de 2002 realizado con respecto al PEC demuestra que ocho Secretarías estaban ofreciendo programas para promover la actividad económica e iban desde la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), Economía (SE), Medio Ambiente (SEMARNAT) y Hacienda y Crédito Público (SHCP), hasta las de Desarrollo Social (SEDESOL), Reforma Agraria (SRA) y Secretaría de Gobernación. Las políticas sociales estaban concentradas más claramente en tres Secretarías: SEDESOL, Salud (SS) y Educación (SEP). Los programas de infraestructura básica y productiva eran brindados por la SEDESOL, la SAGARPA y la SEMARNAT; las condiciones laborales eran atendidas por la Secretaría del Trabajo (STPS), la SEDESOL y la SAGARPA; y los asuntos agrícolas estaban concentrados en mayor medida en la SRA (CIDRS, 2003). Esta estructura no ha cambiado mucho desde entonces.

Se han presentado diversas propuestas para el reordenamiento administrativo de programas en las Secretarías participantes en el PEC. Una de ellas proponía una categorización más simplificada de los programas, fusionándolos en ocho grandes programas económicos y nueve sociales, dando un total de 17 programas. Esta propuesta estimaba reducciones de costos de alrededor de 725 millones de pesos para el gobierno federal si se implementaban los cambios (AT Kearney, 2003). Otra propuesta se basa más en las seis categorías

actuales de la política del PEC y promueve que los programas en los que intervienen diversas Secretarías se concentren en la que tenga ventajas comparativas para poner en práctica el programa (CIDRS, 2003).

Prioridades de acción

Los aspectos antes citados merecen un ejercicio de reflexión acerca del PEC, siguiendo los lineamientos siguientes:

- **Mayor transparencia.** Existe una necesidad de criterios claros y transparentes para definir cuáles programas tienen enfoque rural y cuáles no. Aunque es comprensible la mayor participación de algunas Secretarías en el “presupuesto rural”, los aspectos de metodología relacionados con la dificultad para asignar un carácter rural a los distintos programas puede dar como resultado la sobreestimación del componente rural de algunas Secretarías, como la SAGARPA (cuyo presupuesto está totalmente asignado al PEC) y subestimar la contribución de otros. Es importante definir, con respecto a las Secretarías sub-representadas, si éstas efectivamente no tienen más programas orientados a áreas rurales o si sus acciones no son tomadas en cuenta de manera adecuada en el PEC. Un debate al respecto puede aclarar si se deben incluir más programas en el PEC o si los aspectos de menos trascendencia, como puede ser un punto a tratar en la agenda política de la Secretaría de Gobernación o del Congreso, deben incluirse en el PEC. Asimismo, es conveniente definir si el presupuesto administrativo debe o no incluirse.
- **Fusión, transferencia y eliminación de programas para fortalecer las sinergias.** La comunicación entre las diversas Secretarías es crucial para lograr un plan de desarrollo coherente para áreas rurales. Este debate debe dar como resultado la fusión, transferencia o eliminación de programas, así como la definición de resultados cuantificables de los que todas las Secretarías son responsables. Estos son aspectos de gobernabilidad difíciles porque las Secretarías se mostrarán renuentes a eliminar o transferir programas a otras. Sin embargo, este es el propósito preciso del PEC, establecer una política rural más coherente, lo cual implica el fortalecimiento de las ventajas comparativas de cada Secretaría y la asignación de recursos públicos de la mejor manera posible.
- **Monitoreo y evaluación.** Hay necesidad de establecer una supervisión más clara de los mecanismos básicos de control que existen para las diferentes instituciones involucradas en la implementación de la política rural. Una evaluación verdaderamente externa de la política de desarrollo rural nacional basada en los resultados y rendimientos establecidos en el PEC, debe convertirse en un sistema de manejo de información continuo. Esto podría

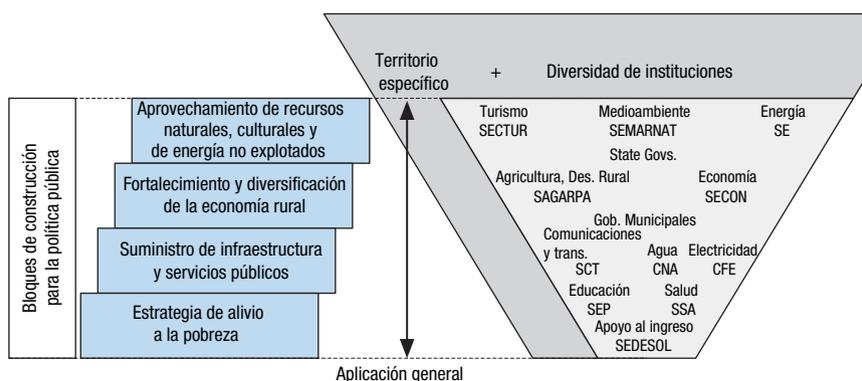
contribuir posiblemente al desarrollo exitoso del proceso de creación e implementación de la política rural de México. Además, una vez que se acuerde e implemente el marco para la reestructuración y transferencia de programas, el monitoreo del proceso y los controles de aprobación de nuevos programas debe ponerse en marcha con el fin de evitar la proliferación de programas que puedan traslaparse de manera significativa con otros ya implementados por otras Secretarías. Finalmente, para que el monitoreo y la evaluación sean más eficaces se tendrá que consolidar la información y las bases de datos de las diferentes Secretarías en un solo sistema que pueda concentrar a los beneficiarios de distintos programas y la regionalización de los impactos políticos y los indicadores de resultados relevantes ciertamente aportarán información importante para la toma de decisiones y contribuirán a la eficacia de las acciones políticas. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) podría ser un socio importante en este proceso, particularmente proporcionando información con respecto de las necesidades y los indicadores de resultados a diferentes niveles territoriales. Aunque la información de esta fuente está disponible para muchos indicadores rurales, éstos son dispersos y no tiene siempre la continuidad necesaria.

3.2.2. Hacia una combinación de políticas sectoriales que aborden los desafíos y el potencial de áreas rurales

Aspectos críticos

Si bien el debate acerca de la estructura institucional y los mecanismos de gobierno es importante, no debe eclipsar la discusión central que es cómo está enfrentando México los profundos retos de áreas rurales y cómo está sacando ventaja de las oportunidades y los recursos no aprovechados presentes en esos territorios. Desde un punto de vista de política, las prioridades de la política rural mexicana incluyen: (1) alivio de la pobreza, (2) abastecimiento de servicios básicos a la población, (2) fortalecimiento y diversificación de la economía rural, y, finalmente, (4) mejor explotación y conservación de los recursos culturales, naturales y energéticos no aprovechados. En virtud de que estas prioridades políticas superan el alcance de cualquier Secretaría individual, es necesario que las acciones de coordinación sean buscadas eficientemente.

Las cuatro prioridades políticas identificadas en el Capítulo 1 podrían considerarse como los bloques de construcción de una política rural integral. Algunas de las prioridades de política son mucho más de aplicación general, como la estrategia de la alivio de la pobreza. Eso significa que un programa como el de Oportunidades puede ser el modelo para todo el país sin hacer diferencias territoriales y funcionaría bien. De hecho, la estandarización de los pro-

Figura 3.1. **Bloques complementarios para la política rural**

cedimientos es una de las fortalezas del programa. Sin embargo, conforme se avanza al interior de las prioridades de política en dirección al abastecimiento de infraestructura y servicios a la población y, particularmente las dos últimas prioridades, cada región tendrá necesidades específicas y por lo tanto, las políticas deberán ser específicas por territorio. Además, a medida en la que se asciende la escalera de los bloques de construcción, aumenta la cantidad de instituciones involucradas en la política, lo cual implica una mayor necesidad de coordinación.

En la actualidad, los recursos federales invertidos en áreas rurales no corresponden completamente a las prioridades identificadas: en la Figura 3.2 se presenta una agrupación de Secretarías según la participación de sus respectivos presupuestos administrativos en el PEC y el porcentaje del PEC que representan. De conformidad con estas dos variables, hay tres grupos de Secretarías que se pueden identificar: un primer grupo definido como “entidades con gobernabilidad específica en política rural”, que tiene más del 50% de su presupuesto administrativo en el PEC (en realidad, todas tienen más del 60%); un segundo grupo que tiene más del 20% de su presupuesto en el PEC o representa más del 10% de los recursos totales del PEC, denominado como “entidades con importante enfoque/impacto en política rural”; y un tercer grupo de entidades que tienen un bajo enfoque rural. El criterio de selección para pertenecer a este tercer grupo es una participación individual de menos del 10% del PEC pero en la realidad ninguno contribuye con más del 5% o menos del 20% de su presupuesto en el PEC, aunque el más alto en el grupo tiene 12%. A partir de esta categorización, pueden derivarse algunos aspectos críticos que revelen las prioridades que, por lo menos en términos de presupuesto, tiene la “política rural amplia” en México.

educación y de salud, hace que la “política social” sea el más importante componente de la “política rural”. De manera individual, si bien el presupuesto de la SEDESOL no está totalmente destinado a áreas rurales (65%) porque también tiene programas sociales urbanos como Habitat, en combinación con la SAGARPA esta Secretaría tiene la mayor parte de la responsabilidad de la “política rural”, una en el frente “social” y la otra en el frente “productivo”. La gráfica también muestra el programa Oportunidades, que es liderado por la SEDESOL pero su presupuesto rural como porcentaje del PEC es superior al de la SEDESOL (14% vs. 11%) porque parte de sus recursos provienen de las Secretarías de educación y de salud. Este programa tampoco es completamente rural, aunque el 64% de su presupuesto registrado en el PEC puede estar subestimado.

Las políticas de educación, de salud y del medio ambiente son transversales y con impacto significativo en áreas rurales. El segundo grupo está integrado por entidades que no necesariamente tienen autoridad rural pero que, debido a la magnitud de la población rural y territorio una importante parte de sus políticas y recursos están orientados a áreas rurales. En este grupo se encuentra la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS) y la Secretaría del Medio Ambiente (SEMARNAT) en la que la mayoría de su presupuesto es utilizado por la Comisión Nacional del Agua (CNA). A pesar de que las transferencias federales a los estados y municipios no son una asignación institucional sino presupuestaria, por su monto que asciende al 13% del PEC, estarían clasificadas en este grupo.

La mayoría de las Secretarías relacionadas con “economía” tienen un escaso enfoque rural. El resto de las entidades incluidas en el PEC contribuyen con una porción mucho menor. El grupo comprende entidades claramente relacionadas con aspectos de desarrollo económico como la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría del Trabajo (STPS), la Secretaría de Hacienda (SHCP)² y la Secretaría de Turismo, las cuales se esperaría que tuvieran una participación más significativa en áreas rurales. También hay entidades que no tienen una relación importante con áreas rurales, como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Congreso de la Unión. El presupuesto del Seguro Social también entra en esta categoría y demuestra la baja incidencia de seguridad social en áreas rurales, problemática que ya se señaló en el Capítulo 1.

Las prioridades de política relativas reflejadas por la composición del “presupuesto rural” contrastan con los retos de áreas rurales que se identificaron en el Capítulo 1. Algunos aspectos de particular atención son la eficacia del apoyo agrícola, que es evidentemente elevado, pero no se refleja claramente en el desempeño del sector, particularmente entre los agricultores más pobres; la calidad de inversión en capital humano, que también es alta en monto pero no necesariamente devenga los rendimientos económicos y sociales re-

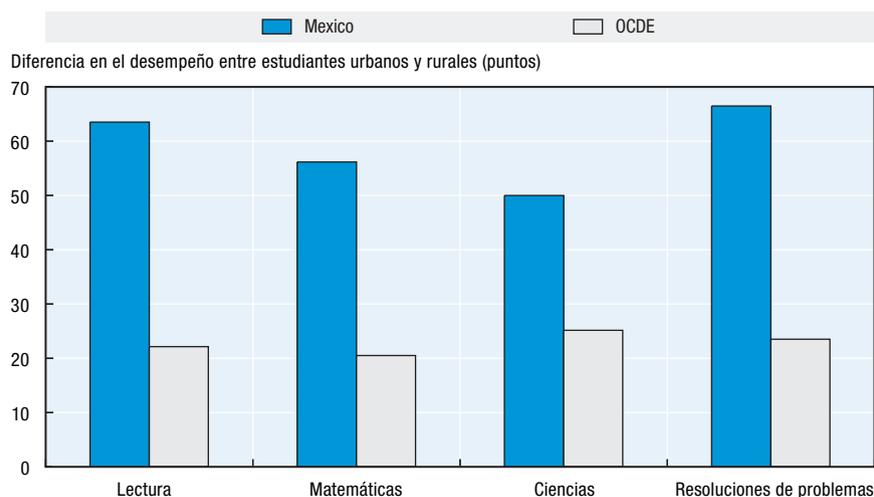
queridos y el bajo enfoque en otras áreas del gobierno, que podrían fomentar una inversión mayor en áreas rurales y contribuir a la diversificación y fortalecimiento de la economía rural.

Prioridades de acción

Alivio de la pobreza. El programa PROGRESA/Oportunidades se considera una de las mejores prácticas para combatir la pobreza en la comunidad internacional. La evaluación de este programa muestra que ha sido eficaz para incrementar la matrícula escolar (en hasta 41.5%), aumentar la cantidad de niños que terminan por lo menos cinco años de instrucción primaria (64%) y reducir (35%) la probabilidad de que los jóvenes empiecen a trabajar a edad temprana. Se han obtenido resultados similares respecto del uso de los servicios de salud a la población (35%), lo que contribuye a la reducción en días de enfermedad de niños y adultos. Las áreas significativas en las que la estrategia para mitigar la pobreza podría ser fortalecida son las siguientes:

- **Mejorar la calidad de la educación y los servicios de salud.** Un importante paso adelante del proceso de inversión en capital humano consiste en garantizar la calidad de la educación ahora que los niños de áreas rurales asisten a la escuela y la población rural acude a las clínicas de salud. Este aspecto es tan primordial o más que el primero pero es la única forma en la que la inversión en capital humano se traduzca en beneficios sociales y económicos para la población rural y sus comunidades. Los resultados de la evaluación del aprovechamiento escolar de la OCDE (PISA, 2003) muestran que la diferencia en el desempeño de los estudiantes urbanos comparado con los rurales es casi del doble que en el promedio de los países de la OCDE en México (Figura 3.3). Esto implica un significativo atraso en educación, ya que en comparación con otros países de la OCDE, en México aun los estándares urbanos son bajos.³
- **Integrar a la población rural a la seguridad social.** Una parte importante de la inversión en capital humano aparte de la atención en las clínicas rurales, es asegurar a la población rural contra fenómenos naturales y enfermedades, ante los cuales los pobres son los más vulnerables. En ausencia de una seguridad social formal, la gente pobre de áreas rurales tiende a atenderse ella misma con redes de salvación. El apego a la subsistencia agrícola y los derechos ejidales de los adultos mayores, en lugar de transmitirlos a generaciones más jóvenes, son ejemplos de estas redes de salvación. Ampliar la cobertura de la seguridad social a los “descubiertos” es una prioridad importante que tendrá derrames significativos en la economía rural. El *seguro popular* es un esfuerzo en esa dirección, así como el sistema de pensiones y

Figura 3.3. **Diferencia en aprovechamiento entre estudiantes urbanos y rurales en la evaluación PISA**



1. Rurales se refiere a estudiantes que asisten a la escuela en localidades de menos de 15,000 habitantes; urbanos se refiere a las localidades con mayor cantidad de habitantes.

Fuente: OCDE, PISA 2003.

ahorro de *Oportunidades*. Estas iniciativas deben continuarse y fortalecerse con pasos hacia la integración de una política de seguridad social universal.

- **Focalización hacia la población indígena.** Sería importante incrementar los mecanismos de coordinación y concurrencia institucional para la atención de regiones y municipios en los que vive población indígena, los cuales tienen altos índices de marginación. El apoyo a estas regiones debe involucrar la comunicación territorial y el desarrollo económico, el medio ambiente, lo social y humano por medio de la generación y administración de planes de desarrollo territorial con una profunda participación social.

Abastecimiento de servicios a la población básicos. El abastecimiento de servicios a la población se lleva al cabo por muchas y distintas Secretarías e instituciones en México. Entre los actores más importantes están la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que provee infraestructura de telecomunicaciones y caminos; la Comisión Federal de Electricidad encargada de la red eléctrica; y la Comisión Nacional del Agua que provee la infraestructura del agua para usos sanitarios y productivos. Con la Estrategia de Microrregiones que coordina SEDESOL (en la última sección de este capítulo se dan recomendaciones específicas para el mejoramiento de esta estrategia), el abastecimiento de infraestructura básica y productiva adoptó un planteamiento integral para el

caso de la mayoría de las regiones marginadas. La naturaleza multisectorial de la estrategia demostró ser útil para identificar las carencias de infraestructura en estas regiones y para coordinar los esfuerzos de las distintas Secretarías en la satisfacción de dichas carencias. Las áreas en las que se puede mejorar el abastecimiento de los servicios a la población en las zonas rurales son las siguientes:

- *Mejorar las vías de acceso.* El carácter disperso de estas localidades es uno de los principales obstáculos a superar con el fin de abrirles una variedad de oportunidades que no tienen al alcance. Las vías de acceso son factores determinantes para la diversificación de los ingresos y obtener mayores salarios. Por lo tanto, es esencial continuar mejorando los caminos rurales y la red de comunicaciones. Uno de los objetivos específicos importantes es la conexión de la región sureste con el resto del país.
- *Ampliar la infraestructura productiva como motor del crecimiento económico.* Además de la importancia del abastecimiento de servicios a la población en cumplimiento a los derechos de los ciudadanos a contar con servicios como electricidad, agua, drenaje, etcétera, los servicios a la población pueden ser una poderosa herramienta para el desarrollo económico en áreas rurales. Sin embargo, los precios del abastecimiento de electricidad y agua para fines productivos por lo general son muy altos (inclusive en las zonas urbanas) y su falta impide el desarrollo de muchas actividades económicas. Pueden diseñarse esquemas que permitan a los pequeños productores acceder a costos razonables por actividades productivas.
- *Ampliar el planteamiento integral del abastecimiento de servicios a la población más allá de las microrregiones.* La coordinación de las diferentes Secretarías en el abastecimiento de servicios a la población a las regiones más marginadas demostró ser útil en el caso de la Estrategia de Microrregiones. Sin embargo, éstas son sólo un pequeño conjunto de territorios rurales y valdría la pena evaluar si el abastecimiento coordinado de servicios a la población con una dimensión territorial sería más eficaz que el actual, en cuyo caso sería conveniente ampliar el planteamiento micro regional no sólo a municipios más marginados, sino a todos en general y entonces tener microrregiones marginadas y no marginadas.

Fortalecimiento y diversificación de la economía rural. La participación de las Secretarías involucradas en la política económica (Hacienda, Comunicaciones y Transportes, Energía, Economía, Turismo) es decisiva para incorporar a las regiones rurales a una estrategia de competitividad del país. Sólo si las áreas rurales crecen y se vuelven competitivas podrán salir del estado de subdesarrollo en el que se encuentran actualmente y permitirán que México sea un país más competitivo.

Las políticas de apoyo a la producción (agrícola) de la SAGARPA son relevantes en el contexto de la importancia del sector agropecuario en la economía rural. La competitividad y productividad de este sector puede tener un impacto significativo en el mejoramiento de las condiciones sociales en áreas rurales.⁴ Es importante distinguir entre agricultura en pequeña escala y agricultura intensiva. En lo que respecta a la agricultura en pequeña escala, las áreas de mejoramiento son:

- *Mejor productividad.* Garantizar que la agricultura en pequeña escala y de temporal sea más productiva, tendrá un impacto sobresaliente en la reducción de la pobreza, ya que está estrechamente relacionada con el ingreso de los más necesitados. La política debe estar dirigida a los productores agrícolas más necesitados y dotarlos con las herramientas para producir mejor, con financiamiento y con asistencia técnica.
- *Incentivos para cambiar hacia cultivos más rentables.* Las políticas que atan a los productores en pequeña escala a cultivos no competitivos pueden estar retrasando el desarrollo al largo plazo de estos productores y sus regiones. La asistencia técnica en el cambio hacia cultivos que reporten mayores beneficios y el apoyo durante el período de dicha transición, junto con conexiones a los mercados, sería conducente a mejorar su productividad y nivel de vida a largo plazo.

Las áreas rurales en las que se practica la agricultura intensiva merecen una atención diferente. Las regiones agrícolas en las zonas centro y norte del país que dependen principalmente del riego, han obtenido notables ganancias de productividad durante los últimos 20 años. Cabe resaltar que la tierra de riego contribuye con el 55% de la producción agrícola del país y el 70% de las exportaciones agrícolas. Las políticas orientadas a este tipo de tierra deben promover el crecimiento de la productividad, pero también cuidar dos áreas específicas:

- *Reflejar los beneficios sociales y los impactos en los costos con respecto al medio ambiente.* La política dirigida a hacer que los productores agrícolas paguen por el agua un valor más adecuado que el de los actuales subsidios a la electricidad para bombeo, parece ser urgente, especialmente en un contexto en el que la eficiencia promedio del uso de agua irrigada se estima en 46% (PEC, 2002-2006).
- *Responder a la demanda del consumidor nacional y extranjero.* México goza de una marcada ventaja comparativa en la producción de ciertas frutas y vegetales. La creación de una mejor estructura para la comercialización interna y externa de productos puede permitir que los productores agrícolas se beneficien de dichas ventajas comparativas.

En el contexto de una participación descendente de la agricultura en la economía general y en la rural, es importante la participación de las demás Secretarías económicas para la creación de empresas y la diversificación de la economía rural. El significativo incremento de la participación no agropecuaria en el ingreso rural y del empleo en actividades no agropecuarias, inclusive en regiones rurales dispersas, sin duda han contribuido a la reducción de la pobreza y al relativo aumento del ingreso rural con respecto al urbano. Es importante destacar que si bien la diversificación de la agricultura hacia otras actividades puede ser la solución para algunas regiones, la “diversificación” por sí misma hacia otras industrias, tal vez no sea la forma más adecuada, ya que es más probable que las regiones saquen mayor provecho de la especialización en ciertas ventajas comparativas. Sin embargo, dicha ventaja varía de una región a otra, por ello es necesaria la participación de los actores locales para determinar las prioridades de cada región. Algunas áreas en las que se puede perfeccionar la política son:

- *La promoción para la creación de PYMES en áreas rurales.* La Secretaría de Economía, que tiene una subSecretaría específica para el desarrollo de PYMES debe apoyar y seguir de cerca la diversificación de la economía rural que se está llevando al cabo en México. Si bien ya se reconoció en el Capítulo 2 la participación de esta Secretaría en la promoción de PYMES en áreas rurales a través de FONAES, el presupuesto total orientado a este propósito es claramente bajo. Son necesarios tipos específicos de apoyo para las PYMES rurales. La formalización de la economía rural es un requerimiento que va aunado al desarrollo de PYMES para crear un verdadero “sector privado” en áreas rurales, conformado por diferentes individuos y PYMES que en la actualidad son unidades económicas. Debe tomarse en cuenta la experiencia del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA y FONAES. Estos dos instrumentos de la política son los que actualmente tienen más impacto para generar nuevas empresas en diferentes sectores de la economía rural. Además, se debe analizar, normar y promover la creación de cooperativas como una forma para que los productores rurales avancen y se integren mejor a los mercados. Los países de la OCDE tienen experiencias interesantes con respecto a las iniciativas de desarrollo de PYMES en áreas rurales (ver Cuadro 3.1).
- *Facilitar la migración a empleos no agropecuarios.* El cambio de sector no es fácil y, aun después de haberlo hecho, la calidad de los trabajos no necesariamente mejora de manera sustancial el nivel de vida de la población. Las políticas de mercado laboral activas y una legislación mejorada pueden establecer una mejor estructura para la transición. Asimismo, la educación secundaria debe adaptarse a las necesidades de conocimientos locales. Deben intensificarse los incentivos para que los individuos y las empresas se capaciten. Puede ser necesario que se realicen cambios en la estructura normativa con

Cuadro 3.1. Iniciativas para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en las regiones rurales

En Canadá, las iniciativas pública y privada están contribuyendo al desarrollo de las PYMES en áreas rurales. En el Atlántico, hay una red de 41 Sociedades para el Desarrollo Comercial Comunitario (*Community Business Development Corporations*; CBDC, por sus siglas en inglés) localizadas en el este de Canadá. Su misión es la de estimular el empleo del sector privado en la zona rural del Atlántico mediante el financiamiento comercial, orientación y servicios de asesoría a las pequeñas empresas. En el norte de Ontario, la *Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario* (Iniciativa Federal para el Desarrollo Económico del Norte de Ontario) (FedNor) (www.fednor.ic.gc.ca) es la responsable de promover el crecimiento económico, diversificación y creación de empleos, así como ayudar a crear comunidades sustentables en la zona norte y rural de Ontario. Si bien gran parte del apoyo se brinda a través de organizaciones comunitarias, dicha organización también ofrece apoyo directo a las PYMES. A través del *Northern Ontario Development Fund* (Fondo de Desarrollo del Norte de Ontario), FedNor apoya a las PYMES en lo que se refiere a innovaciones y tecnología, financiamiento comercial, comercio y turismo y capital humano. También apoya el desarrollo económico comunitario a través de una red de sociedades comunitarias para el desarrollo de futuros (*Community Futures Development Corporations* (CFDCs)), que brinda a las pequeñas empresas ubicadas en poblaciones pequeñas y comunidades rurales financiamiento amortizable, asistencia técnica, asesoría, información y referencias.

En Francia, el *Fund for Service, Craft and Commercial Enterprises* (FISAC) (Fondo para Empresas Comerciales, Artesanales y de Servicio) se creó en 1989 para dar respuesta a las amenazas de supervivencia que enfrentaban las empresas artesanales y comerciales en las zonas urbanas y rurales adversamente afectadas por los cambios económicos y sociales, en particular las representadas por la despoblación de ciertas áreas rurales, la proliferación de detallistas a gran escala, especialmente en áreas circunvecinas de los poblados, y las dificultades de urbanas en situación de pobreza. El FISAC es un esquema basado en la solidaridad financiera entre pequeñas empresas artesanales y comerciales y grandes detallistas que recibe fondos mediante un gravamen sobre el superávit bruto de los recursos del impuesto para ayuda al comercio y las artesanías (*Tax for Assistance to Commerce and Crafts* (TACA)) que pagan los grandes detallistas (compañías con un área de ventas de más de 400 m²). Desde la promulgación de la Ley de Finanzas de 2003 (*Finance Act*), los recursos de este impuesto se asignan al presupuesto general del Estado. El enfoque está dirigido, aunque no restringido, a operaciones individuales para apoyar empresas en áreas rurales e iniciativas colectivas específicas relacionadas con bienes culturales.

Fuente: OCDE (2005). *SME y Entrepreneurship Outlook*.

el fin de facilitar las herramientas necesarias para promover el espíritu emprendedor y el autoempleo.

Es necesaria la movilización de recursos privados adicionalmente a la inversión pública para impulsar el desarrollo de áreas rurales. La economía no comercial que prevaleció durante mucho tiempo en áreas rurales privilegió la inversión del sector público. Aún ahora, la participación de la inversión en áreas rurales está limitada. Un esfuerzo coordinado de la inversión pública y privada en capital físico puede elevar el crecimiento económico en áreas rurales y hacer que contribuyan de manera más sustancial a la economía mexicana. Esto requerirá inversión y la eliminación de los obstáculos que hasta la fecha tienen efectos negativos y conforman la trampa de baja inversión en la que se encuentra el México rural en la actualidad. También será necesario hacer un mejor uso de los recursos que poseen los habitantes rurales. Algunas de las acciones que pueden tomarse en este respecto son:

- *Fortalecimiento del sector financiero rural.* Una importante fuente de inversión en áreas rurales es la población rural en sí. Desafortunadamente, las zonas rurales están muy poco capitalizadas debido, en parte, a las desafortunadas condiciones que el sector agrícola ha encarado durante la última década y a la disminución de créditos a la economía rural. Hay cabida para el fortalecimiento del sector financiero rural. La creación de la Financiera Rural y Bansefi representan pasos importantes, aunque el proceso de inmersión de estas dos nuevas instituciones en la economía rural es todavía bajo. Una importante fuente de ingresos para la economía rural que no debe subestimarse son las transferencias directas de Oportunidades y PROCAMPO. El primero en particular, se ha convertido en un instrumento de redistribución de ingresos similar a un impuesto negativo de cierta manera, en el contexto de la informalidad que prevalece entre los beneficiarios del programa. El pago de Oportunidades también es un buen ejemplo para integrar a sus beneficiarios a la economía financiera, aunque por el momento esta medida es más común en las zonas urbanas.
- *La canalización de las remesas del exterior hacia inversiones.* Otra importante fuente de ingresos con que cuenta la población rural son las remesas del extranjero. Como ya se destacó en el Capítulo 1, dichas remesas ascendieron a 20,034.8 millones de pesos en 2005. Su importancia en la economía local varía por estado y municipio, pero para algunas regiones el porcentaje de hogares que las reciben como su principal fuente de ingresos es superior a 40%⁵. Estos recursos tienen un gran potencial para generar resultados productivos si se utilizan para invertir en proyectos privados y comunitarios. Las políticas pueden generar los incentivos adecuados para canalizar estos recursos a la alternativa que brinde los mejores resultados para el desarro-

llo local. El programa 3x1 de la SEDESOL está dirigido a ese propósito y las instituciones financieras también pueden desempeñar un papel importante en este respecto.

- *Brindar mayor seguridad de derechos personales y sobre la propiedad.* La seguridad es un requisito indispensable para la inversión. Es necesaria una mayor seguridad para la gente en áreas rurales, con el fin de que los inversionistas abran fuentes de empleo. Además, entre los obstáculos para la inversión privada es importante destacar la falta de definición de los derechos de la propiedad. La clara definición de los derechos de la propiedad es una prioridad para el fomento del desarrollo rural en virtud de que permitirá que la población rural cuente con activos con valor económico, que es un elemento indispensable de la economía de mercado.
- *Brindar una mayor flexibilidad al mercado de la tierra.* A pesar de las recientes reformas al régimen de la tenencia de las tierras comunales (efectuadas en 1992), el mercado de la tierra es muy rígido y representa un inconveniente natural para la inversión que requieren las regiones naturales. Los beneficiarios primordiales de los cambios realizados en esta dirección serán los integrantes de la población rural, en virtud de que tendrán la posibilidad de usar su tierra como colateral de crédito o venderla si su valor es superior al beneficio que obtienen por trabajarla. La flexibilidad permitirá el desarrollo de proyectos de distinta naturaleza y tal vez, con un porcentaje mayor en las tierras comunales actuales, como la actividad forestal, turismo rural, servicios de medio ambiente y producción de energía, entre otros.

Explotación de los recursos naturales, culturales y energéticos. Las áreas rurales de México cuentan con una excepcional riqueza de recursos naturales, sin embargo, son limitadas las políticas que están orientadas a explotar el potencial de dichos recursos. El potencial forestal y pesquero de áreas rurales es muy amplio, así como el del desarrollo del turismo y el sector energético. Existen proyectos para fomentar el ecoturismo y el turismo rural en los que participan la Secretaría de Turismo y la Secretaría del Medio Ambiente, pero son programas pequeños que no cuentan con fondos. Por otra parte, es mínima la participación del “presupuesto rural” según lo informado por el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC). Las políticas de energía no tienen una perspectiva rural y la Secretaría de Energía ni siquiera está incluida en el PEC. Hay algunas iniciativas, como la reciente construcción del primer mega-proyecto de energía eólica en el área rural de Oaxaca, que representan un paso importante del gobierno mexicano en la búsqueda de diversificar los recursos energéticos hacia energía renovable. No obstante, éste y los demás proyectos de energía en general están pobremente vinculados a la población rural a pesar de que se realizan en áreas rurales. Las prioridades a considerar en este rubro son:

- *Construir una industria forestal y de derivados madereros más sólida.* La vasta extensión forestal enfrenta grandes problemas con la deforestación informal y los incendios. Es necesario fortalecer los esfuerzos que actualmente se están invirtiendo en la reforestación. Los incentivos, derechos de la tierra y tecnología son variables clave para definir un futuro sustentable de los bosques, los cuales pueden cubrir una parte considerable de las actuales importaciones de madera. La organización de la población local en asociaciones de producción que les permita obtener mejores ingresos de esta actividad que de cualquier otra agrícola y ganadera es una parte importante de este proceso.
- *Pesca y acuicultura.* La longitud de las costas mexicanas y la diversidad de especies ponen en evidencia el notable potencial de estas actividades. Las industrias pesquera y de acuicultura necesitan una mejor organización y contactos con los mercados locales y extranjeros. La política puede ser eficaz para ayudar a las organizaciones de pescadores a alcanzar estándares de calidad. La modernización de los puertos y la disponibilidad de capital para mejorar las instalaciones de almacenamiento y transporte son prioridades importantes.⁶
- *Vincular a las comunidades rurales con el turismo masivo.* Al parecer es necesaria una mayor participación de la Secretaría de Turismo en el desarrollo rural en vista de las oportunidades de ingresos que este sector puede aportar a áreas rurales. México se ha convertido en un destino atractivo para el turismo mundial. En 2005, recibió a 21.9 millones de turistas, que representaron una captación de ingresos de casi 11,800 millones de pesos. El turismo ha sido la tercera actividad generadora de divisas, únicamente después del petróleo y las remesas enviadas de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, la mayoría de los beneficios de esta actividad están concentrados en los destinos de turismo masivo. Áreas rurales de México pueden verse favorecidas de estos nuevos polos turísticos y de su relación con las zonas rurales adyacentes. Cabe destacar que los destinos más importantes del turismo masivo de playa en México, Cancún y Los Cabos, se ubican en dos estados que hace dos décadas tenían economías predominantemente rurales basadas en la agricultura y la pesca y en la actualidad ocupan el cuarto y octavo lugar en el PIB per cápita en el país. En términos generales, el 80% de municipios dedicados a la actividad turística caen en la categoría con índices de marginación bajos y muy bajos, según el CONAPO.⁷ Estos argumentos favorecen la orientación de los recursos públicos a la consolidación de la actividad turística y la integración de las comunidades circunvecinas para beneficiarse de los recursos que esta actividad genera.
- *Desarrollo del turismo como un nuevo nicho.* A nivel mundial, el turismo rural ha crecido de manera significativa en los últimos años. Su crecimiento estimado es de 6% anual, lo cual es superior al índice de crecimiento del

turismo mundial⁸. Esta actividad tiene un magnífico potencial para brindar un ingreso alternativo a la población rural en virtud de que igualmente crea fuentes de empleo para hombres y mujeres, jóvenes y adultos mayores. Los cambios globales en el comportamiento de los mercados turísticos son evidentemente favorables para el turismo rural como un producto diferenciado. Si bien el rural ha sido y continúa siendo un turismo nacional, mantenido fundamentalmente por la demanda interna de cada país, los flujos turísticos internacionales hacia destinos rurales han incrementado de manera palpable en los últimos años. En muchos destinos rurales de Europa, la demanda internacional es aún más importante que su mercado nacional. Los países miembros y no miembros de la OCDE cuentan con útiles experiencias en cuanto al desarrollo de este nicho (ver Cuadro 3.2).

- *Explotación del potencial energético rural.* Una participación más decisiva de áreas rurales en la estrategia energética del país puede impactar de manera positiva el desarrollo de áreas rurales y el incremento de los recursos energéticos de la economía mexicana. La población rural tiene acceso a muchas fuentes potenciales de energía renovable, que van desde el agua y el aire hasta usos alternativos de su producción agrícola y ganadera, los cuales podrían convertirse en fuentes de bio-energía. La relevancia del etanol como bio-combustible, por ejemplo, ha ido en aumento en las últimas décadas. Este producto puede obtenerse a partir de productos agrícolas como el trigo, maíz y caña de azúcar. El aspecto crítico de la política es encontrar formas innovadoras en las que los habitantes rurales puedan beneficiarse de los recursos energéticos que a los que tienen alcance en términos de oportunidades de empleo e ingresos. En muchos países de la OCDE, la energía ha sido un verdadero acontecimiento rural partiendo del hecho de que la búsqueda de fuentes renovables de energía ha dirigido su atención, sin lugar a dudas, hacia áreas rurales. Alemania es un buen ejemplo (ver Cuadro 3.3).

3.3. Políticas dirigidas al desarrollo rural: posibles ganancias en eficacia y eficiencia

En esta sección se presenta un análisis de los aspectos clave que merecen atención en lo que respecta a las dos políticas integrales presentadas en el Capítulo 2: el Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA y la Estrategia de Microrregiones de la SEDESOL. La evaluación y recomendaciones en este caso pueden estar fundamentadas a partir de las tendencias relevantes y la evolución de estos programas, así como en los resultados de evaluaciones externas que se encuentran disponibles a todo el público.

Cuadro 3.2. El turismo y la economía rural en países seleccionados de la OCDE y no miembros de la OCDE

España, que en las últimas décadas se ha posicionado como el segundo destino turístico más importante en el mundo, no lo hizo sin el destacado impulso del turismo rural: 53% del presupuesto del programa rural *Lider+* está orientado al turismo rural*. La empresa *Paradores de Turismo de España* (www.parador.es/), que es propiedad del gobierno español, cuenta con más de 90 sitios que incluyen castillos, monasterios, hospitales y otros más ubicados en el ambiente natural que han sido restaurados para recibir al turismo nacional e internacional. Reciben más de 1.5 millones de visitantes cada año y generan un ingreso de \$273 millones de euros. Si bien no todos están en áreas rurales, su concepto de red favorece la integración a la promoción del medio ambiente natural y rural para el desarrollo sustentable de estas áreas.

En Creta y Grecia, hay varias iniciativas orientadas para vincular el turismo con la economía local y difundir sus beneficios monetarios a zonas que están distantes de los sitios más visitados y de esta forma garantizan que los bienes públicos asociados a las familias rurales de Creta beneficien a todos. Los hoteles ofrecen alimentos especiales o se preocupan por la imagen afable del medio ambiente, de manera tal que las actividades rurales sustentables pueden ser mejoradas a través del turismo. Grecotel ha lanzado un proyecto piloto (Agreco) para garantizar el abastecimiento de alimentos frescos de alta calidad en sus hoteles. En Rethymnon, en donde Grecotel cuenta con 3,500 camas, esta iniciativa incluye 40 variedades de frutas y hortalizas.

En Bregenzwald, Vorlarberg, Austria, se implementó un importante proyecto estratégico para el programa LIDER II con el fin de robustecer el fortalecimiento de un producto de la localidad –queso– de una manera en la que se aseguró la subsistencia de la población rural, se redujo el intercambio y ayudó a crear nuevas fuentes de empleo en el turismo y comercio. Fue un concepto integral con beneficiarios múltiples y multisectoriales, fuerte participación pública y privada y cooperación entre los diferentes sectores, incluyendo el agrícola, el lechero, propietarios de hostales y casas de alojamiento, productores de pastura de los Alpes y el sector de mercado y comercial. Lo anterior, ha dado como resultado el surgimiento de nuevos productos (como el “Käsezwickel”, “Käseträger” y “Käse&Design”) y el establecimiento de una nueva marca comercial regional de alta calidad. Esto ha ayudado a mantener las tradicionales actividades agropecuarias de los Alpes y, por consecuencia, la calidad del entorno cultural.

La provincia italiana de Siena (*Sistema dei Musei Senesi*) <http://musei.provincia.siena.it/> es un buen ejemplo del valor que se le da al patrimonio cultural a través de su red de museos interconectados. Los objetos que anteriormente se encontraban en innumerables museos municipales y parroquiales ahora se exhiben en una serie de 25 museos dispersos en todo el territorio. La política para el sistema de museos es un buen ejemplo de los esfuerzos realizados por incrementar el valor experimental de la provincia para los turistas y mitigar el problema de capacidad de alojamiento (“el efecto Venecia”) de los destinos más conocidos. Esto es posible mediante un mecanismo para redirigir a 200,000 visitantes de los principales museos de la ciudad a sitios menos populares. Cada museo establece conexiones con otros de la red, creando una especie de cadena organizada de manera que durante el curso del descubrimiento de un museo, uno es dirigido a otros sitios.

Costa Rica es un país no miembro de la OCDE que podría representar un ejemplo muy apegado al contexto de México. Este país ha apostado de manera sustancial a sus recursos naturales como atractivo para el turismo internacional. En 2001, el valor de los servicios de turismo ascendió a 25% de las exportaciones totales nacionales. El país ha trabajado en el desarrollo de la imagen de Costa Rica como un destino ecoturístico y ha invertido en infraestructura, equipo y capacitación para las localidades rurales ricas en recursos naturales.

Fuentes: OCDE, *El Nuevo Paradigma Rural* (2006), Instituto Costarricense de Turismo. Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012.

* A Kearney (2003).

3.3.1. Reforzar las ventajas comparativas del Programa de Desarrollo Rural

Aspectos críticos

El Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA, descrito detalladamente en la sección 2.3, constituye un instrumento importante en la política de desarrollo rural integral del gobierno mexicano. A pesar de que representa tan sólo 4% de los recursos de la Secretaría, el programa ha tenido un impacto que rebasa el campo de acción de la SAGARPA por dos motivos principales: se ha tornado fundamental en la construcción de la arquitectura institucional trazada por la LDRS y es el único programa de la Secretaría que no está circunscrito al sector primario. Existen algunos hechos importantes que pueden concluirse partiendo de un análisis de la información disponible⁹ sobre el programa y en referencia a sus recursos, alcance e impactos:

Cuadro 3.3. La energía renovable en Alemania

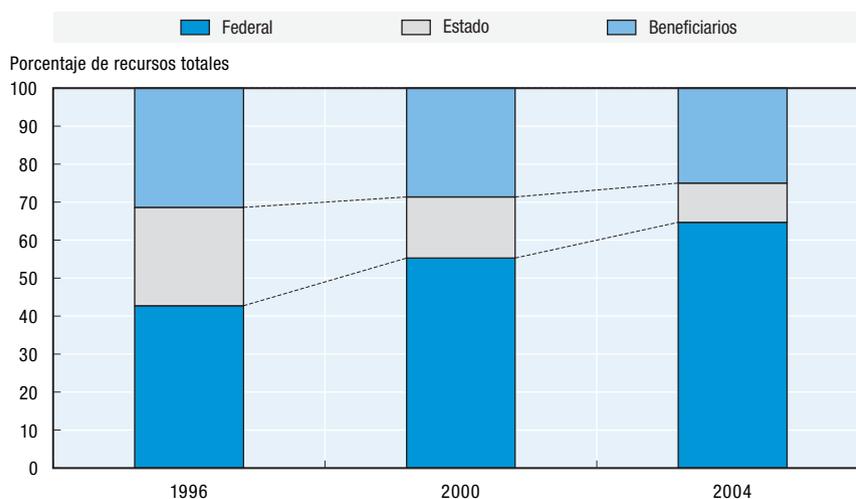
La población de Jühnde, Alemania, en combinación con el Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Sustentable (IZNE), actualmente se está convirtiendo en la primera población modelo de bioenergía en dicho país. Esto involucra la generación de energía a partir de fuentes domésticas como son la madera, paja, abono natural líquido, cultivos energéticos y otras biomásas que abundan particularmente en las comunidades rurales. La ventaja de usar biomásas radica en su facilidad de almacenamiento y la constante disponibilidad. El proyecto promovido por el IZNE eligió Jühnde por su gran número de explotaciones agrícolas y las diez empresas agropecuarias que trabajan ininterrumpidamente en el área y que surten abono natural líquido y desechos de jardinería para la planta de bio-gas. El proyecto ya ha involucrado a la población de Jühnde en el proceso de planificación y la ha motivado para que participe en su implementación. El principal objetivo del proyecto es el de implementar el uso de una fuente de energía renovable y sustentable y demostrar que mediante la participación de la población rural local es posible suministrar energía a una localidad completa utilizando materia prima renovable disponible en la región rural.

En Alemania, las fuentes energéticas renovables representan 170,000 empleos, \$16 mil millones de euros en ingresos y otros \$4.1 mil millones de euros en exportaciones. El mayor desarrollo en energía renovable se ha hecho en la eólica y la derivada biomasa. En 2003, 8% de la tierra cultivable se usó para producir materias primas renovables. En 2005, la bioenergía conformó la aportación mayor de los recursos energéticos renovables del consumo final en Alemania, en tanto que la generación de electricidad con bio-gas y las ventas de bio-combustible se duplicaron durante este año.

Fuente: OCDE (2006), Revisión de la Política Rural, Alemania.

Menor participación de los fondos estatales. Una de las características más distintivas de los programas de Alianza, y en ellos particularmente el PDR, es su carácter descentralizado. El PDR cuenta con recursos proporcionados por la federación, pero también por los estados y los beneficiarios. Si bien es cierto que al inicio la distribución de los recursos era más equilibrada (43% federales, 31% de los beneficiarios y 26% estatales en 1996), durante la última década los recursos federales han cobrado mayor importancia, con la reducción más significativa de la participación de los estados. En 2004, la distribución estaba conformada por 65% federal, 25% beneficiarios y 10% estados (FAO, 2005).

Figura 3.4. **Inversión total en el PDR por fuente**
MX \$ de 2004

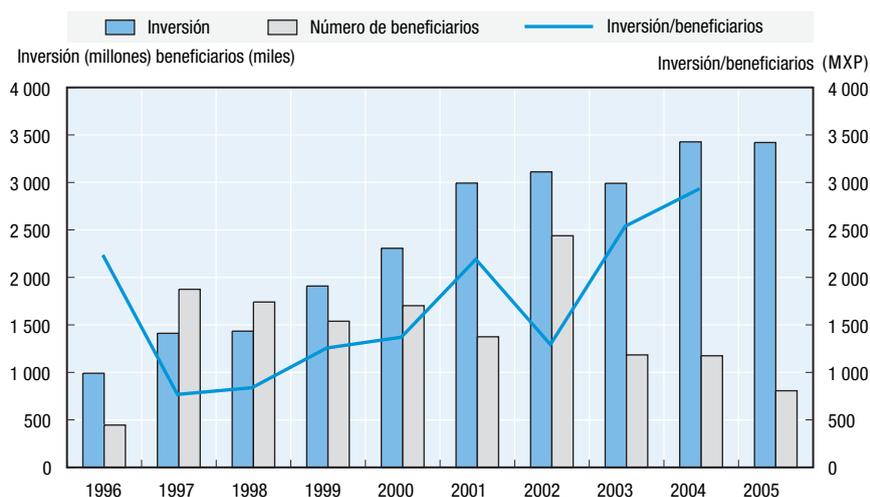


Fuente: FAO (2005).

La evidente reducción de la participación estatal es un aspecto que debe analizarse tomando en cuenta la orientación del programa para otorgar mayores atribuciones a nivel estatal y municipal. Este desarrollo también puede estar relacionado con el proceso de descentralización que se ha llevado a nivel municipal y puede estar dejando poco margen para que los estados tengan su propio programa y se interesen en invertirle más recursos.

Mayor inversión por beneficiario. A partir de 1996, la inversión total del PDR se ha visto incrementada de manera sustancial. Sus recursos crecieron en un promedio de 16% de 1996 a 2004, el doble del crecimiento de los recursos de Alianza. La cantidad de beneficiarios no se ha elevado en la misma proporción, en el período de 1996 a 2004 tuvo un movimiento errático y después de 2002, año con el más alto número de beneficiarios descendió considerablemente. Sin embargo y de conformidad con lo establecido por la evaluación de la FAO, la mayor cobertura estaba asociada a la pulverización de los recursos. Por lo tanto, desde 2003, se tomó la decisión política de acortar la cantidad de beneficiarios en busca de tener más inversión por beneficiario y, por consecuencia, un impacto más acentuado. En tanto que en 2002 el beneficiario promedio obtenía 1,200 millones de pesos (con recursos federales y estatales en todos los programas), en 2004 el beneficiario promedio obtenía 2,900 millones de pesos. De hecho, considerando únicamente el programa PAPIR, el incremento en la inversión promedio por beneficiario fue de 2,200 millones de pesos en 2002 a 5,500 millones de pesos en 2004.

Figura 3.5. Inversión Federal y Estatal en el PDR y cantidad de beneficiarios

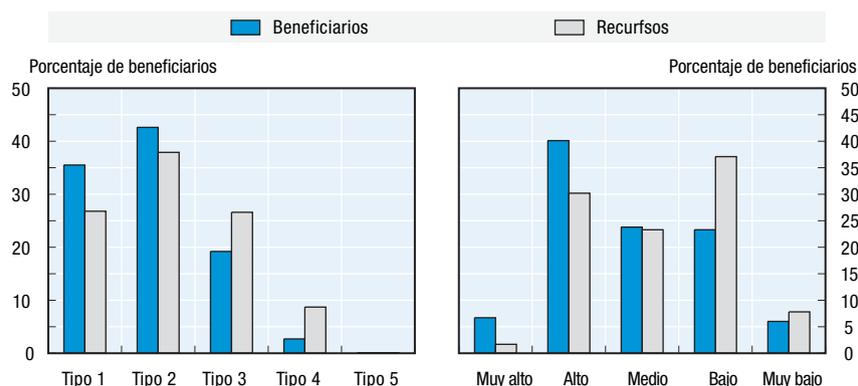


Fuente: OCDE, cálculos con datos de la FAO (2004) y de la Presidencia de México (2005).

Centralización de los recursos. La evaluación del PDR realizada por la FAO utiliza dos instrumentos para evaluar la centralización de los recursos en personas y regiones que el programa pretende incluir. Para catalogar a los beneficiarios, la FAO creó una clasificación de los beneficiarios encuestados según diversos indicadores.¹⁰ Los productores fueron clasificados desde el Tipo I hasta el Tipo V, en donde los del Tipo I fueron los menos favorecidos y los del Tipo V los más favorecidos. Para clasificar a las regiones se usó la tipología desarrollada por el índice de marginación de CONAPO. Los fondos y la cantidad de beneficiarios de estas dos clasificaciones se muestran en la Figura 3.6.

Según la evaluación, los productores del Tipo II constituyen el mayor número de beneficiarios y son los que reciben una más alta participación de los fondos del programa, aunque en menor proporción que la de los beneficiarios. Esto también resulta cierto para los beneficiarios del Tipo I y opuesta para los del Tipo III y Tipo IV, lo cual implica que el Tipo I y el II reciben menos apoyo económico por beneficiario que el Tipo III y IV. En términos de regiones beneficiadas, las que muestran un índice de marginación alta son las que tienen más beneficiarios, pero las regiones con más recursos asignados son las que tienen un índice de marginación baja. Esto significa que los beneficiarios que se encuentran en las regiones con marginación alta reciben menos apoyo por beneficiario, situación que sucede a la inversa en las regiones de baja y muy baja marginación. Las regiones con muy alta marginación reciben recursos significativamente menores y tienen menos número de beneficiarios. Esta problemá-

Figura 3.6. **Beneficiarios y centralización regional de los recursos del PDR, 2004**



Fuente: OCDE, basado en los datos proporcionados por el Banco Mundial (2006).

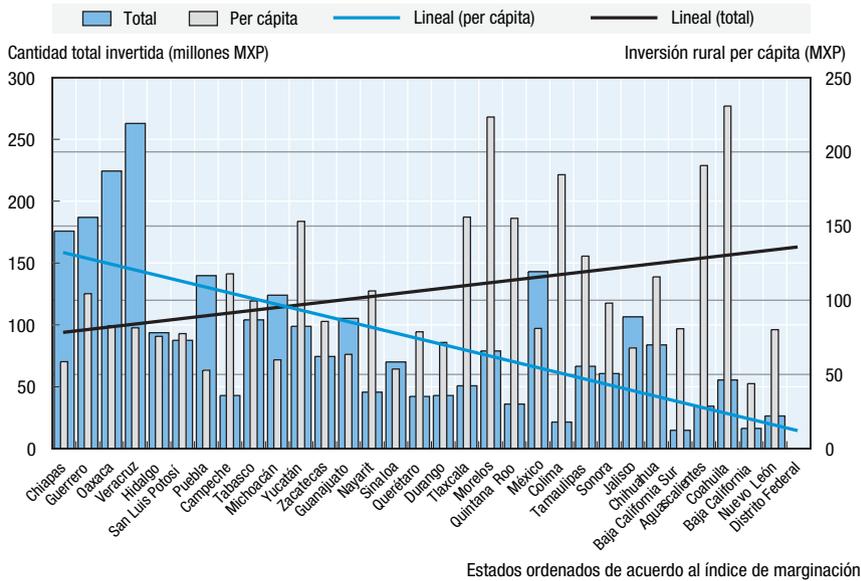
tica también fue manifestada por el Banco Mundial en un reciente estudio (2006), en el que se destaca el hecho de que esos recursos no están dirigidos a los estados y localidades en los que vive la población más pobre. En la Figura 3.7 se muestran los recursos totales per cápita rural por cada uno de los estados, ordenados según su índice de marginación en 2005. Efectivamente, si bien los recursos totales están mostrando una tendencia descendente, los recursos per cápita revelan una pendiente positiva, lo cual indica que los estados más ricos están recibiendo más recursos por habitante rural.

Mayor impacto en actividades no agropecuarias. En la Figura 3.8 se muestra que a pesar del hecho de que las actividades no agropecuarias reciben una pequeña participación de los recursos del PDR (24% en 2004) y constituyen una participación de los beneficiarios todavía más reducida (20%, en comparación con 39% de agricultura y 40% de ganadería), el impacto del programa es considerablemente más alto en este sector que en el agrícola y ganadero, ambos en términos de aumento de ingresos de los beneficiarios y empleos atribuidos al programa. Según la evaluación externa de la FAO, el programa contribuye con un 48% de incremento en el ingreso de los beneficiarios dedicados a actividades no agropecuarias, en comparación con tan sólo el 20% de incremento en beneficiarios dedicados a la agricultura y 27% a la ganadería.

En las actividades no agropecuarias, la actividad económica que obtuvo los rendimientos más elevados en términos de ingreso fue la manufactura y la que consiguió los más bajos fue el comercio al menudeo. Por cuanto toca al empleo, la evaluación de la FAO estima que de 2002 a 2004, el PDR creó 19,680 empleos, de los cuales casi 16,000 fueron entre los miembros de la familia y 3,000 empleados contratados. Las actividades no agropecuarias nuevamente

Figura 3.7. Recursos totales y per cápita rural del PDR por estado

2005

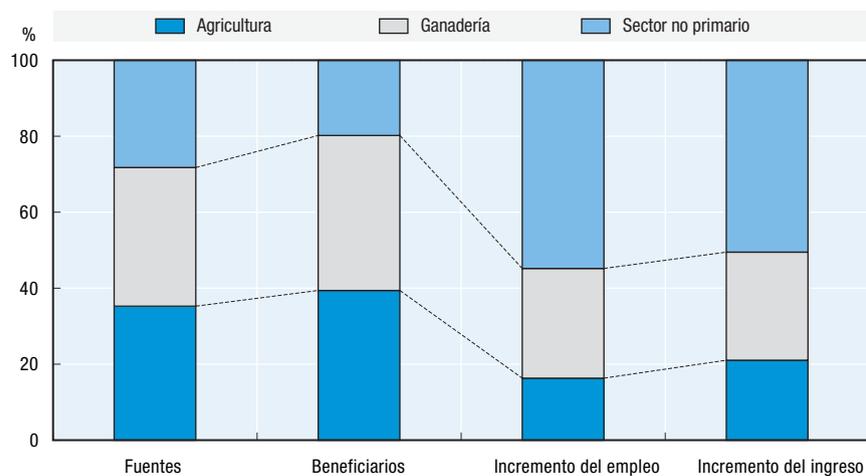


Fuente: OCDE, basado en datos proporcionados en el Banco Mundial (2006).

son las que recibieron mayores beneficios. Se estima que 55% de los nuevos empleos atribuibles al programa fueron generados por actividades no agropecuarias, en tanto que la agricultura y la ganadería contribuyeron con 16.3% y 28.9%, respectivamente. El desempeño de las actividades no agropecuarias está relacionado también con el hecho de que se distinguieron por ser más innovadoras y emprendedoras, en virtud de que el 42% de los grupos apoyados iniciaron una nueva experiencia productiva. En general, aproximadamente la mitad de las actividades no agropecuarias son manufactureras (55%), destacando los talleres textiles y tortillerías.

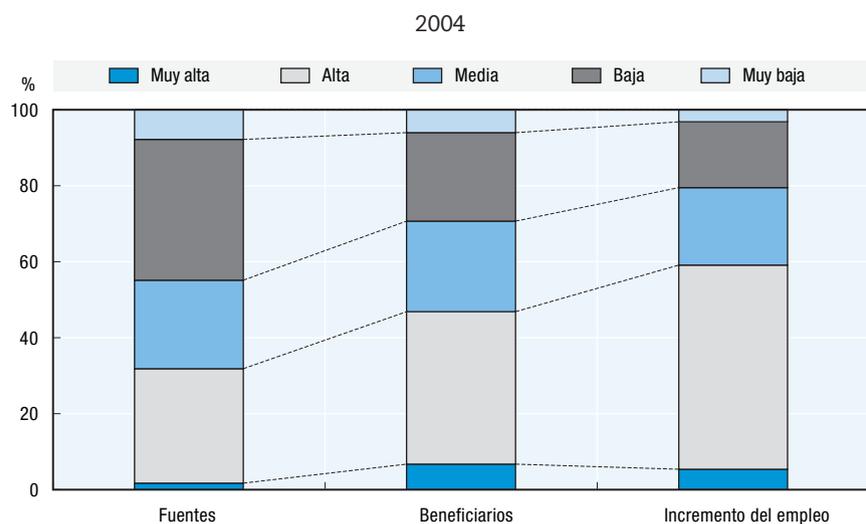
Mayor impacto en áreas más marginadas. De manera similar a las actividades no agropecuarias, municipios con índices de marginación altos y muy altos, a pesar de recibir una participación más baja de recursos (30%), fueron las regiones que contribuyeron más en términos de empleo (59%). Esto es particularmente cierto para las zonas de marginación alta, que contribuyeron con 54% del empleo total generado. En comparación, la relación generada recursos –beneficiarios– empleo es mucho más baja, además de preocupante para las regiones con marginación baja y muy baja (Figura 3.9).

Figura 3.8. Recursos, beneficiarios e indicadores de impacto por sector de apoyo



Fuente: cálculos de la OCDE basados en FAO (2005).

Figura 3.9. Recursos, beneficiarios e indicadores de impacto por grado de marginación



Fuente: OCDE con datos de la FAO.

Los elementos complementarios importan. Los elementos complementarios de los tres subprogramas del PDR son un hecho de relevancia señalado en las evaluaciones de impacto. Esto es particularmente cierto entre la capacitación brindada por el PRODESCA y los proyectos de inversión del PAPIR. Para todas las distintas actividades económicas, el impacto en los ingresos de los beneficiarios que recibieron capacitación es considerablemente superior. Para los de agricultura, PRODESCA/PAPIR incrementaron dicho ingreso en 28%, en tanto que en los que no estuvo presente el PRODESCA el aumento fue de 17%. En las actividades ganaderas la proporción es de 43:22 y en las no agropecuarias, de 83:26. De nuevo, destacan los resultados distintivos de las actividades no agropecuarias.

Prioridades de acción

El fortalecimiento de las ventajas comparativas del programa. Las evaluaciones del programa corroboran que la orientación hacia las regiones y personas vulnerables y el enfoque no agropecuario son las ventajas comparativas del programa, en virtud de que el impacto en términos de empleo e ingreso por cada peso invertido en las regiones con índices de marginación alta y muy alta, en productores pobres (Tipo I y Tipo II) y en actividades no agropecuarias, es mayor que lo invertido en las regiones, productores y actividades alternativas. En presencia de dichas ventajas comparativas, es pertinente que el programa intensifique su enfoque hacia estos beneficiarios. En este contexto, las acciones para mejorar la eficacia del programa incluyen:

- **El fortalecimiento de la especialización del programa.** El apoyo a las actividades no agropecuarias es una característica que hace único al PDR con respecto a otros programas. La generación de mayores ingresos y empleos cuando se apoya estas actividades es un claro indicador de la gran demanda de este tipo de instrumentos. El programa puede tomar el riesgo de especializarse más en fomentar estas actividades, las cuales parecen carecer del apoyo específico de otras Secretarías, por el hecho de que con los recursos de Alianza se cubren programas específicos para el fomento de la agricultura y la ganadería, que ciertamente puede intensificar su enfoque y favorecer a los que en la actualidad se benefician del PDR. La duda es saber si un programa con tales características debe permanecer en una Secretaría. Hasta cierto grado, el programa siempre ha estado vinculado a la estructura multisectorial definida en la LDRS y ha contribuido de manera significativa a la construcción de la arquitectura institucional establecida en la ley. Las definiciones con respecto a la futura estructura de la política multisectorial, podrían definir más claramente el futuro de este programa y la mejor forma de sacar ventaja de sus resultados.

- *El perfeccionamiento de la focalización del programa.* La consolidación de las ventajas comparativas del programa tendrán un impacto directo en la focalización del programa. Sin embargo, se pueden tomar acciones específicas para fortalecer esta focalización. Una de ellas es limitar el monto de apoyo por proyecto que, como lo muestra la evaluación, está alcanzando niveles promedio que pudieran ser demasiado altos. Un recurso adicional es el de garantizar la aplicación de la regla establecida para la distribución de recursos a los estados y municipios, fortaleciendo las políticas que centran más la atención en municipios con mayores necesidades y limitando los aspectos políticos. Una coordinación más estrecha con la Estrategia de Microrregiones de la SEDESOL puede mejorar también la focalización, en virtud de que el enfoque de esta estrategia está orientado específicamente hacia municipios más marginados. Finalmente, para que el programa goce de una mayor focalización, es pertinente asegurar mecanismos que eviten que las grandes organizaciones obtengan recursos que podrían ser mejor utilizados por pequeños grupos de productores rurales. Esto es consistente con el nuevo planteamiento que el programa quiere imprimir en la política rural, en una clara posición contraria al estado de las cosas que prevalecía hace décadas y que aún tiene arraigo en la estructura organizacional rural.
- *La consolidación de la arquitectura institucional de la LDRS.* El PDR se ha convertido en la expresión viva de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el arquitecto de su infraestructura institucional y principal beneficiario. Incluso ha adquirido, como ya se mencionó anteriormente, el planteamiento multisectorial propuesto para la política rural nacional. Por lo tanto, es difícil disociar dicha política del programa. No obstante, el programa es muy pequeño y está subfinanciado para ser una política rural nacional, en tanto que la estructura e infraestructura de la ley es demasiado vasta para ser utilizada únicamente por este programa. Por lo tanto, es importante fortalecer los lazos de unión de este programa con los que otras Secretarías están realizando en áreas rurales, y dejar que las demás Secretarías se beneficien del esfuerzo del fortalecimiento institucional subsidiario que el PDR está generando en sus programas de capacitación y formación de capacidades.

3.3.2. Consolidar los logros de la Estrategia para Microrregiones

Aspectos críticos

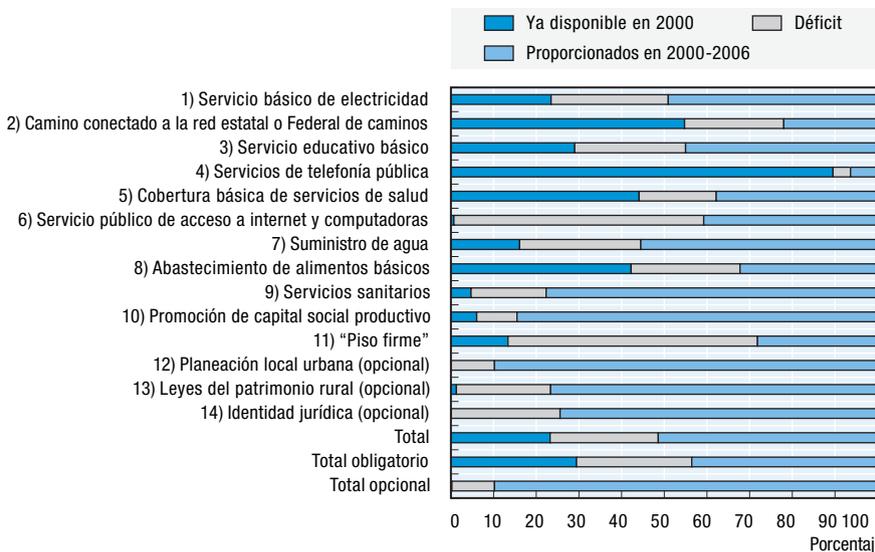
La Estrategia de Microrregiones descrita a detalle en la sección 2.3 constituye uno de los esfuerzos más significativos del gobierno mexicano para integrar un planteamiento territorial a la política social y rural. Como ya se describió, la estrategia está pensada como un instrumento de coordinación entre distintas

Secretarías para centralizar recursos e inversiones en localidades seleccionadas (los llamados Centros Estratégicos Comunitarios, CEC) capaces de convertirse en ejes de desarrollo en las comunidades más marginadas en México.

Se puede llegar a varias conclusiones a partir de un análisis de información disponible sobre los recursos y áreas de inversión de la estrategia¹¹ y de una evaluación externa del Programa de Desarrollo Local, que forma parte de la estrategia administrada específicamente por la SEDESOL.

Diferente grado de avance en las “banderas blancas”. La fuerza de la Estrategia de Microrregiones es la plataforma que se ofrece para las intervenciones de la política por sector coordinada en la mayoría de áreas rurales marginadas. En julio de 2006, se habían implementado 18,687 “banderas blancas” y 1,478 estaban en proceso de terminarse durante el año, lo cual significa que para finales del año, 56% de las banderas obligatorias habrán de cubrirse en las microrregiones. Esto constituye un importante avance, considerando que al inicio del programa, en 2001, sólo 29% de los servicios a la población básicos respectivos se suministraron en estas regiones. Este grado de avance hace que los encargados de diseñar la política afirmen que en un sexenio más los CEC de las regiones más atrasadas puedan contar con el 100% de los servicios a la población básicos.

Figura 3.10. **Grado de avance en el abastecimiento de servicios básicos a la población de las “banderas blancas”**



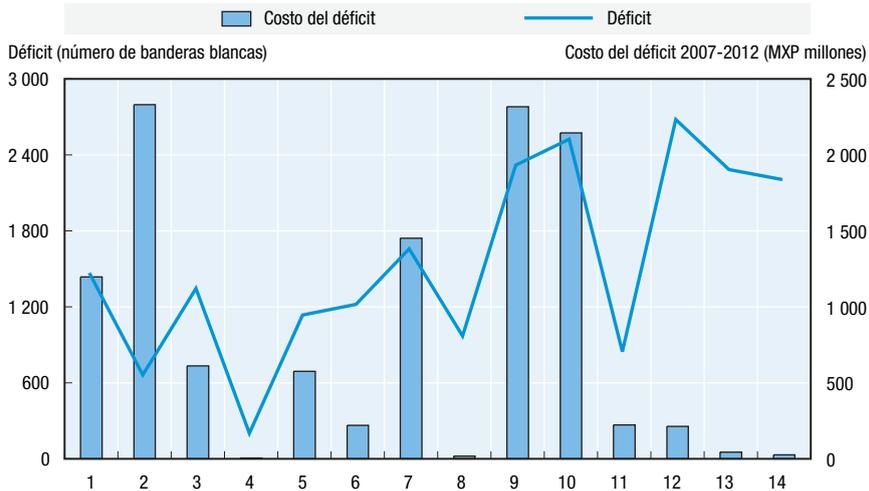
Fuente: OCDE (2003), cálculos de la OCDE con datos de la SEDESOL.

Algunas “banderas blancas” sin embargo, tienen un avance más significativo que otras. En la Figura 3.10 se presentan los grados de avance de cada una. La más destacada es la de servicio de telefonía pública, que ha cubierto el déficit en más del 90%. De este modo, se entiende la baja prioridad de esta área en el presupuesto para inversión señalado anteriormente. La bandera blanca que relativamente ha avanzado más es la de “piso firme”, que en 2001 se consideraba cubierta en tan sólo 20% y en 2006 llegó a ser de más de 70%, siendo el resultado de la notable participación de la inversión en vivienda del programa. Otras áreas importantes de avance son la conexión con la red nacional de caminos (que ha cubierto casi el 80% de las carencias), la instalación de servicio público de computadoras y acceso a Internet, que avanzó de cero a cubrir cerca de 60% del déficit, como resultado de la inversión en los centros comunitarios de aprendizaje (CCA); así como el abastecimiento de agua y electricidad, que alcanzó a atender casi 50% del déficit, partiendo de cerca de 20%.

Escasa cantidad de recursos. Uno de los aspectos más sorprendentes al analizar la Estrategia de Microrregiones, no desde una perspectiva de los procedimientos internos ni de su marco institucional, sino más bien por la cantidad de recursos orientados al desarrollo rural, es la escasa cantidad de recursos que recibe. El programa de las microrregiones, sumando la participación de la SEDESOL y la de la Secretaría de Economía, contribuye con tan sólo 0.3% del PEC. Es cierto que los recursos destinados al programa no constituyen la cantidad total de recursos de la estrategia. Esos fondos se complementan con los de otras Secretarías y con los recursos transferidos a los estados y municipios. Sin embargo, estas adiciones permiten que haya un incremento de alrededor de 75% del presupuesto del programa, que finalmente sigue siendo una cifra irrelevante en el monto total de los recursos desembolsados en áreas rurales. De cualquier forma, el planteamiento deficitario del programa permite tener una estimación clara de la inversión necesaria para cada una de las “banderas blancas” con el fin de cubrir el déficit total en un gobierno más. La reciente inclusión de nuevas “banderas blancas” ha intensificado el reto: el requerimiento total de presupuesto es de 11,378 millones de pesos, lo que implicará un presupuesto anual para la estrategia de casi 1,900 millones de pesos, cifra que es considerablemente superior a los 464 millones de pesos que recibió el PDL en 2006, aun cuando se complementara con un monto casi igual proveniente de otros presupuestos.

El desglose de dicho costo por bandera blanca conlleva implicaciones importantes con respecto a de dónde deben provenir los recursos y, por lo tanto, cuáles son las Secretarías u organismos que deben tener un papel protagonista en el desarrollo de la estrategia. Hay tres banderas cuyo déficit implica un costo de más de 2,400 millones de pesos (400 millones de pesos por año): (2) construcción de caminos, gran parte de la responsabilidad recae en la Se-

Figura 3.11. Déficit y costo del déficit de “banderas blancas”



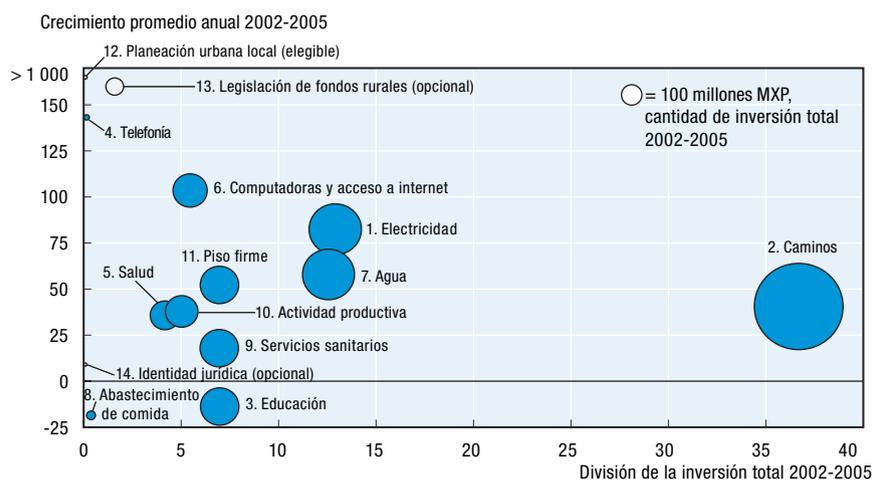
Fuente: OCDE con información proporcionada por la SEDESOL.

cretaría de Comunicaciones y Transportes, (9) servicios sanitarios, dependientes de la Comisión Nacional del Agua (CNA) y (10) promoción de actividades productivas, dependiente de la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL en coordinación con las instituciones financieras de la Secretaría de Economía. Existe un segundo grupo de banderas con un costo superior a 1,200 millones de pesos (200 millones de pesos por año): (1) servicio de electricidad, a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y (7) abastecimiento de agua, que depende de los gobiernos municipales y de la CNA. Finalmente, el resto de los aspectos representan un presupuesto más manejable, el cual asciende a 600 millones de pesos (100 millones de pesos por año) sólo para la infraestructura de (3) servicios de educación y (5) salud, y menos de 240 millones de pesos (40 millones de pesos por año) para el resto.

Diversificación de áreas de apoyo. En la Figura 3.12 se presenta la distribución de los fondos de la Estrategia de Microrregiones por “bandera blanca” y el incremento anual promedio en cada área durante el período 2002-2005. Partiendo de dichos datos, se llega a varias conclusiones: en primer lugar, es evidente que la construcción de caminos es el área de apoyo en la que la estrategia ha invertido más (36%). Esto no resulta sorprendente dados los costos de este tipo de apoyo, en comparación con otras “banderas blancas”. En segundo término, existe una distribución más o menos equilibrada de áreas de apoyo restantes en casi el 10% de la inversión total, y algunas que tienen muy pocos recursos: (8) abastecimiento de alimentos y (4) telefonía, además de dos elegi-

bles: (14) identidad jurídica y (12) plan de ordenamiento urbano local. Un importante indicio de la diversificación de áreas de apoyo son los índices de crecimiento de las diferentes áreas. Las que tienen mayor crecimiento, además de las nuevas elegibles, son: (6) computadoras y acceso a internet, con conexión a los centros comunitarios de aprendizaje (CCA), que en promedio duplican sus fondos anualmente, (1) electricidad, (7) agua y (11) piso firme. Todas estas áreas de apoyo tienen incrementos positivos, con excepción de dos: (2) educación y (8) abastecimiento de alimentos, lo que representa una importante diversificación de áreas de apoyo según el período de análisis, indicado por el incremento de la inversión en ciertas áreas, en particular.

Figura 3.12. **Distribución y crecimiento de la inversión por “banderas blancas”**

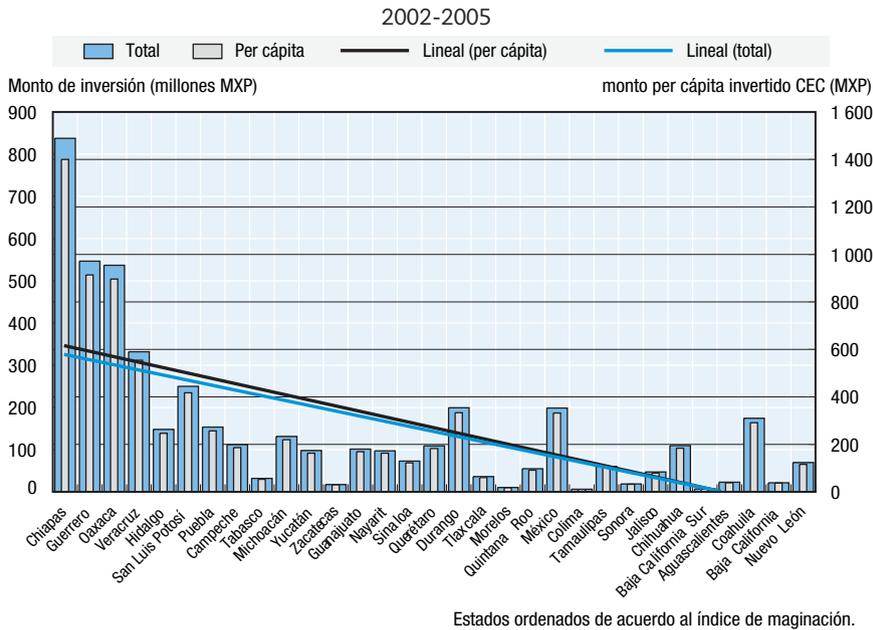


Fuente: OCDE con datos proporcionados por la SEDESOL.

Focalización de recursos. En la Figura 3.13 se muestran los recursos totales y per cápita de los CEC de la estrategia por estado, ordenados según el índice de marginación durante el período 2002-2005. Las tendencias de ambos indicadores son negativas, lo que implica que a nivel estatal, los recursos están orientados a los estados que necesitan más. Esto demuestra que existe una buena focalización de los recursos, que en parte se debe a la anterior orientación de los recursos hacia municipios más marginados que se encuentran concentrados en gran medida en los estados más pobres como son: Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Sin embargo, hay marcados picos para algunos estados como San Luís Potosí, Durango, México y Coahuila. No obstante, en contraste con la cantidad de recursos destinados a la población que vive en las localidades de los

CEC en dichos estados (que no es el total de la población de la micro región, sino por lo menos una aproximación de los beneficiarios más cercanos), el resultado es sorprendentemente casi idéntico a la distribución de los fondos, lo cual muestra que si inclusive dichos picos están relacionados con el índice de marginación por estado, en términos de recursos per cápita de los CEC, los recursos están orientados adecuadamente.

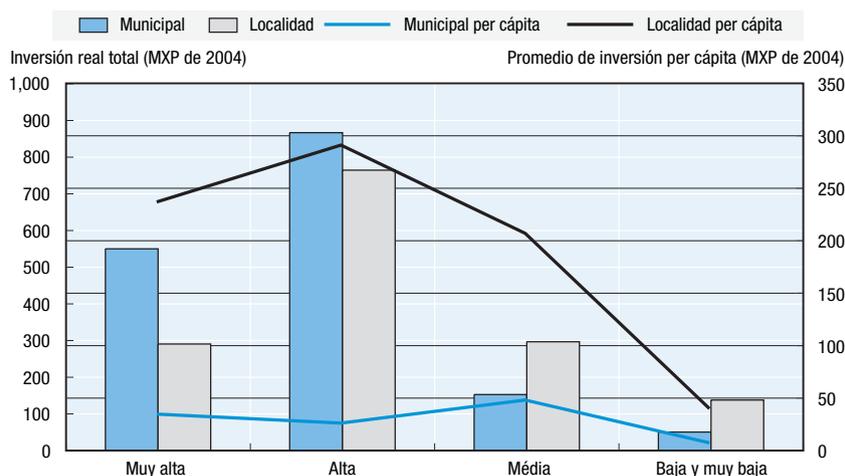
Figura 3.13. **Focalización de los recursos de la estrategia de MR**



Fuente: OCDE, con base en los datos proporcionados por la SEDESOL.

Este hecho también se corrobora en el campo de acción del Programa de Desarrollo Local en su evaluación externa (Figura 3.14). De 2002 a 2005, la inversión total de este programa en municipios de muy alta marginación fue de 290 millones de pesos, incrementado su participación de 13% en 2002 a 21% en 2005. Municipios con marginación alta siempre han sido en los que hay más participación (49% en 2002, 47% en 2005), los cuales recibieron en total 763 millones de pesos durante el período de referencia. Municipios con marginación media recibieron 296 millones de pesos durante el período, incrementado su participación de 14% a 19% durante el período. Municipios con marginación baja y muy baja, como se esperaba, recibieron sólo un marginal 3.6% de los recursos del programa durante el período. La centralización de los recursos muestra un modelo similar a nivel local; durante el período de referencia, el

Figura 3.14. **Focalización de los recursos del PDL por tipo de municipio y localidad, 2002-2005**



Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local (2005).

17% de los recursos se dirigió a localidades con marginación muy alta, 45% a las de marginación alta, 18% a marginación media y 8% a localidades con marginación baja y muy baja. La proporción relativamente elevada de los recursos destinados a los niveles de marginación media e inferiores está relacionada con la centralización del programa en las localidades CEC, que se describirá más adelante.

La evaluación externa del Programa de Desarrollo Local, el cual constituye el instrumento central de la Estrategia de Microrregiones impulsada por SEDESOL, permite identificar otros resultados importantes:

Mayor cobertura. La evaluación externa del PDL reconoce un incremento significativo en la cobertura del programa. De las 263 Microrregiones, en 2002 sólo 113 (43%) fueron cubiertas por el programa, en tanto que en 2005, 244 (92%) recibieron atención. En el mismo sentido, si bien el programa empezó atendiendo a 199 de los 1,338 municipios incluidos en las Microrregiones (15%), en 2005 los proyectos del programa se implementaron en 826 (62%). La cantidad de localidades cubiertas casi se triplicó de 2002 a 2005, es decir, de 1,355 a 3,082. El porcentaje de cobertura, al compararlo con el objetivo, es desproporcionadamente bajo (1% en 2002 y 3% en 2005) porque a nivel local es difícil decir que hay un objetivo. A pesar de que las Microrregiones incluyen 99,891 localidades, la orientación del programa no es la de atender a cada una de manera individual, sino la de concentrar los recursos en los CEC. El alto número de localidades incluye comunidades tan pequeñas como las conformadas por dos

casas, a las que el programa no llega directamente, pero que se benefician de manera indirecta mediante el desarrollo de sus CEC. El mismo criterio puede aplicarse para la población cubierta por el programa, cuyas cifras deben considerarse como indicativas, ya que es difícil estimar la población “beneficiada” por el programa. Se puede argumentar que toda la población que vive en las microrregiones en cierta medida son beneficiarias de la estrategia. Las cifras proporcionadas por la evaluación externa señalan que en 2004, el año con la mayor cobertura en términos de población, el PDL llegó a casi 5 millones de personas, 25% de la población total que vive en las microrregiones.

Tabla 3.2. Cobertura del PDL en la estrategia para MR

| | Microrregiones | | Municipios | | Localidades | | Población | |
|----------|----------------|----------------|------------|----------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| | Número | Porcentaje (%) | Número | Porcentaje (%) | Número | Porcentaje (%) | Número | Porcentaje (%) |
| 2002 | 113 | 43 | 199 | 15 | 1 355 | 1 | 2 316 582 | 12 |
| 2003 | 37 | 14 | 567 | 42 | 1 165 | 1 | 1 784 712 | 9 |
| 2004 | 183 | 70 | 875 | 65 | 2 822 | 3 | 4 995 723 | 25 |
| 2005 | 244 | 93 | 826 | 62 | 3 082 | 3 | 4 562 598 | 23 |
| Objetivo | 263 | 100 | 1 338 | 100 | 99 891 | 100 | 19 900 000 | 100 |

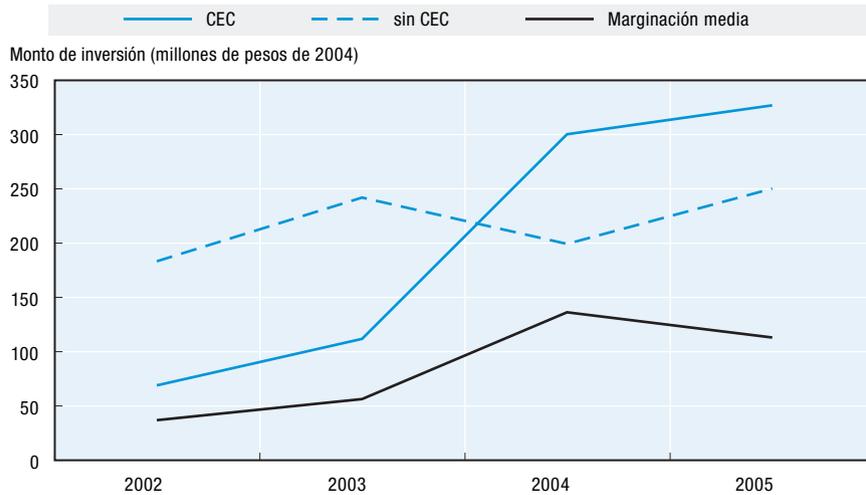
Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local (2005).

Concentración del presupuesto en las localidades de los CEC. Puede identificarse un importante cambio de política a partir de 2004, año en el que la inversión en las localidades identificadas como CEC se privilegió con respecto a las que no contaban con CEC. Esta situación no ocurrió en 2002 y 2003, años en los que los recursos orientados a las localidades sin CEC (182 millones de pesos y 241 millones de pesos para 2002 y 2003, respectivamente) fueron superiores al monto orientado a localidades con CEC (68 millones de pesos y 111 millones de pesos, respectivamente). Como puede observarse en la Figura 3.15, esto se revirtió en 2004. En 2005, el monto destinado para las localidades con CEC fue de 326 millones de pesos y para las localidades sin CEC, de 249 millones de pesos. Este cambio se formalizó mediante la inclusión de una cláusula específica en las reglas de operación del programa y además se refleja en el monto total y per cápita superior que reciben las localidades con marginación media, ya que por definición los CEC son las localidades más desarrolladas en ciertas áreas y están destinadas a ser polos de desarrollo de la microrregión.

Prioridades de acción

La fuerza de la Estrategia de Microrregiones es la plataforma para las intervenciones de la política por sector coordinada en áreas rurales más marginadas. En ese contexto, la estrategia se beneficiaría con las siguientes acciones:

Figura 3.15. Recursos del PDL por tipo de localidad



Fuente: SPDE (2005).

- Institucionalización de la estrategia.** Ante el cambio de administración, es importante “institucionalizar” aún más la estrategia mediante convenios formales que alienten la coordinación, hagan explícitas las responsabilidades y los compromisos presupuestarios de las Secretarías involucradas, además de garantizar la continuidad de una estrategia. A pesar de sus resultados, la estrategia carece de una clara y transparente distribución de responsabilidades y presupuestos entre las Secretarías involucradas. Por lo tanto, existe un esfuerzo permanente de la coordinación de la estrategia para obtener fondos para proyectos de una micro región en particular. La estrategia se beneficiaría de los convenios formales que alienten la coordinación, hagan explícitas las responsabilidades y los compromisos presupuestarios de las Secretarías involucradas y garanticen la continuidad de una estrategia. Es importante el esclarecimiento de las acciones y los resultados para el fortalecimiento de la estrategia con el fin de establecer una mayor transparencia y una mejor comprensión de los resultados. Desde una percepción general, las microregiones es un programa de la SEDESOL, cuyos resultados a menudo son injustamente asociados sólo con esta Secretaría, aunque el reconocimiento oficial de la contribución de otras Secretarías, así como los recursos a nivel estatal y municipal podría contribuir fuertemente a la colaboración de la estrategia, de otro modo, podría ser un obstáculo para invertir en algo de lo que otro recibirá el beneficio.

- **Mayores recursos para un avance más rápido.** La estrategia como tal constituye una mejor práctica en términos de política territorial. Los avances positivos que la estrategia ha demostrado y la clara centralización de los recursos hacia las comunidades más marginadas evidencian el potencial que podría aportar un mayor presupuesto para estrategia. Si, como se corrobora con las evaluaciones, en los cuatro años de la estrategia la centralización de los recursos ha permitido reducir el déficit de infraestructura y servicios básicos en los CEC (medido a través de “banderas blancas”) de dos terceras partes a una, un considerable incremento en los recursos de la estrategia podría permitir que se completara la tercera parte restante en menos tiempo, beneficiar a más comunidades sin CEC o extender el apoyo hacia otras inversiones que pudieran tener efectos multiplicadores en la dinámica de crecimiento de esas comunidades. Sin embargo, como ya se señaló, la adición de nuevas banderas ha introducido nuevas dimensiones y costos a los retos. Las Secretarías u organismos específicos que participan en este desafío ya se identificaron anteriormente, lo cual lleva a un proceso concreto de negociación con estas instituciones y a una necesidad precisa de asignación de recursos para la estrategia, ya sea de sus respectivos presupuestos administrativos, de una mayor asignación específica del gobierno para esta estrategia a través del Programa de Desarrollo Local (PDL) o de nuevas fuentes, lo cual implicaría involucrar recursos privados o internacionales para un propósito de desarrollo concreto.
- **Integración con otras estrategias económicas y sociales.** La ventaja comparativa más valiosa de la Estrategia de Microrregiones es su perspectiva territorial. Según la última evaluación, las acciones de la estrategia han permitido llegar a casi cinco millones de personas en regiones claramente identificables. Esta población es beneficiaria de una variedad de políticas y programas federales, estatales y locales ajenos a los objetivos multisectoriales específicos de la estrategia. La identificación de las sinergias entre estos programas y la estrategia ciertamente pueden contribuir a obtener mejores resultados. La relación de las políticas territoriales y entre éstas y las por sectores representan un desafío no sólo en México, sino en todos los países miembros de la OCDE. Ya hemos señalado la relevancia de la relación entre la estrategia territorial de la SAGARPA y la de la SEDESOL. Sólo nos resta un aspecto importante, la relación de la Estrategia de Microrregiones con la estrategia social global de la SEDESOL, en particular con su más importante e institucional programa de *Oportunidades*. Dada la sistemática consolidación de información de *Oportunidades* y la Estrategia de Microrregiones, hay cabida para analizar las coyunturas de sinergia en cada una de las 263 microrregiones. Los recursos que *Oportunidades* transfiere en efectivo a las localidades en las microrregiones son sustanciales, dada la centralización inicial

del programa. El impacto de dichos recursos en el desarrollo local puede robustecerse mediante iniciativas adecuadas en la Estrategia de Microrregiones. Por otra parte, para que Oportunidades se implemente en cualquier comunidad, existe una necesidad específica de contar con servicios de educación y salud, los cuales ya son objetivos de la Estrategia de Microrregiones para todas las comunidades con CEC. La terminación del déficit en estas dos áreas podría contribuir de manera eficaz a la ampliación de Oportunidades a lugares a los que todavía no ha llegado actualmente.

- **Fomento de la participación de las autoridades estatales.** El diseño de la estrategia de arriba hacia abajo y su perspectiva implícita de abajo hacia arriba en ocasiones puede dejar a un lado a los actores clave del desarrollo de las microrregiones, que son los gobiernos estatales. La evaluación del programa muestra buenos resultados en términos de la centralización de recursos hacia las regiones más marginadas, pero a nivel municipal y local. Este es un aspecto primordial del programa en virtud de que había un objetivo de centralización a priori en la selección de las regiones beneficiarias de la estrategia. Además, a pesar de que a nivel estatal la centralización de recursos sigue avanzando, hay picos marcados para algunos estados. Este elemento podría reflejar que el compromiso de los respectivos gobiernos en el éxito del programa podría ser un elemento conductor de peso para la canalización de los recursos y, por lo tanto, el alcance del progreso.
- **Incremento de la coordinación con las Secretarías relevantes y las autoridades locales.** El éxito o fracaso final de la Estrategia para Microrregiones puede depender en gran medida de los incentivos que los actores puedan encontrar para cooperar. La introducción de esquemas de incentivos parece ser particularmente importante a nivel estatal, los cuales podrían incluirse en la firma del Convenio Anual. A nivel municipal, ya se encuentra presente un notable incentivo para participar en la Estrategia para Microrregiones en virtud de que ésta ofrece la posibilidad de contar con un esquema de sociedad comercial para realizar inversiones que, de otro modo, serían sostenidas solamente por el municipio. Una valiosa experiencia pionera en varios países de la OCDE es la creación de fondos para ofrecer incentivos para la cooperación, pero también para iniciar una competencia positiva entre áreas rurales en la calidad de las iniciativas locales.¹² Un ejemplo ilustrativo referente al uso de incentivos para favorecer la participación en políticas territoriales es la experiencia italiana. En Italia, los instrumentos políticos como los Pactos Territoriales (actualmente evolucionando a PIT – Planificación Territorial Integrada), que caen en la llamada estrategia “de planificación negociada”, han utilizado en gran medida mecanismos de incentivos y reservas de rendimiento (OCDE, 2003).

- **Monitoreo de los Resultados del Desarrollo Regional.** La evaluación del PDL destaca un importante cambio político a favor de las localidades con CEC desde 2004. Este cambio va en paralelo con el objetivo de crear masas críticas de inversión pública en estos centros para que se conviertan en polos de desarrollo. Hay dos cosas fundamentales a considerar al respecto. En primer lugar, es importante monitorear el desarrollo de las comunidades sin CEC y continuar midiendo el nivel de inversión en estas localidades, porque es cierto que en términos de las comunidades con CEC se han buscado importantes avances en la reducción del déficit de infraestructura básica, pero prevalece el reto de suministrar estos servicios a toda la población y es posible que haya aspectos estructurales que impidan que la población de las comunidades sin CEC se beneficie de las inversiones realizadas en su CEC más cercano. En segundo término, es importante evaluar los resultados de la estrategia en su totalidad y no sólo los que representan las “banderas blancas”. Uno de los resultados fundamentales a evaluar es si los CEC por sí solos se han convertido, o no, en polos de desarrollo y distinguir entre los que sí lo han hecho y los que no. Hay algunos indicadores (como educación, ingreso, empleos, emigración) que monitoreados a nivel de CEC podrían usarse para obtener dicha medición. El Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Marginación son otros dos indicadores que también pueden medirse a nivel de micro región.

Conclusión

La implementación de la innovadora estructura para organizar el gobierno con el fin de contar con una política rural coherente, no ha estado libre de desafíos. El marco de coordinación propuesto en la LDRS no logra funcionar a todo su potencial y por lo tanto, sería favorable el diálogo entre los actores relevantes para mejorar esta situación. En particular, los dos protagonistas principales de la política rural, SAGARPA y SEDESOL, pueden explotar sinergias en sus propios planteamientos. La gobernabilidad de la política rural podría intensificarse de manera significativa, otorgando mayor liderazgo sin un sesgo sectorial a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y fortaleciendo el proceso de descentralización.

Desde una perspectiva política, las prioridades para el México rural incluyen: 1) el combate a la pobreza; 2) la dotación de servicios públicos básicos; 3) el fortalecimiento y la diversificación de la economía rural; y finalmente, 4) el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos culturales, naturales y energéticos que todavía no han sido explotados. Debido a que estas políticas prioritarias superan el alcance de cualquier Secretaría por separado, es necesaria la coordinación de acciones para lograrlas de manera eficiente. Aunque el

Programa Especial Concurrente (PEC) constituye un importante esfuerzo para el diseño de una política federal integral destinada al desarrollo rural, continua utilizándose más como un catálogo de programas que como un instrumento para aprovechar sinergias entre programas que impactan las áreas rurales. Este ejercicio podría mejorarse considerando criterios claros y transparentes para la categorización y organización de los programas, que permita incluir nuevos instrumentos de apoyo público y generar mayores sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos. Además, debe hacerse una revisión normativa del PEC y en general de la “política rural”, que aborde la interrogante de hasta qué grado la política pública está resolviendo los retos y aprovechando las oportunidades presentes en áreas rurales, identificadas en el Capítulo 1. Para que la política rural enfrente completamente estos desafíos y oportunidades, es importante la participación de las Secretarías que no tienen un enfoque rural. La intervención de las Secretarías relacionadas con la política económica es particularmente indispensable, con el fin de incorporar a las áreas rurales en la estrategia de competitividad del país.

Las políticas específicamente dirigidas al desarrollo rural, descritas en el Capítulo 2, se analizan con mayor detalle en este capítulo, con base en las evaluaciones externas disponibles, en busca de mejorar su eficiencia y eficacia. A pesar de haber crecido en importancia y presupuesto en los últimos años, estas políticas constituyen una participación relativamente reducida del presupuesto de sus respectivas Secretarías. La evaluación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la SAGARPA demuestra que sus ventajas comparativas residen en el apoyo a las regiones marginadas, productores de bajos ingresos y actividades no agropecuarias. La especialización en estas ventajas comparativas podría redundar en una mejor centralización de los recursos que la que actualmente existe. La Estrategia de Microrregiones de la SEDESOL, por su parte, debe basarse en su institucionalización como una estrategia multisectorial y consolidar sus avances en la determinación de sus “banderas blancas”, que son del orden de casi el 60% del déficit total. Sin embargo, la variación en la terminación de dicho déficit hace un llamamiento a realizar esfuerzos para el avance de las que están rezagadas. La estrategia se encuentra en una etapa en la que, con una coordinación más estrecha con otras estrategias económicas y sociales, podría generar mayor impacto. En particular, se pueden obtener mayores beneficios del impacto del programa Oportunidades y de los recursos públicos transferidos a las microrregiones.

Notas

1. La diferencia entre salidas y resultados se utiliza mucho en la materia de política pública. Las salidas se refieren a los resultados del proceso de una política pública, por ejemplo el número de caminos construidos. Los resultados se refieren al grado

en el cual el objetivo de política es alcanzado, por ejemplo el grado de conectividad alcanzada con la construcción de caminos. Algunos resultados significativos deben ser considerados por la política pública en México, como la reducción de la pobreza, el grado de acceso y calidad de los servicios públicos, el grado de diversificación de la economía rural, etcétera.

2. El presupuesto de la SHCP no incluye a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), que está circunscrita a la Secretaría de Asuntos Presupuestarios.
3. Favor de consultar el estudio PISA de la OCDE (2003) disponible en línea en www.oecd.org
4. En el Capítulo 2 se hace una revisión de las políticas agropecuarias. Sin embargo, las recomendaciones específicas para este sector van más allá del enfoque de esta revisión. Favor de consultar la Revisión de la Política Agropecuaria de la OCDE (próxima publicación) para mayor detalle en esta materia.
5. En Ajota, 53.7% de los hogares recibieron envíos del extranjero; en General Franco Murguía fue de 47.7%; en Chilla de la Sal, 47.2%; en Santa Ana del Valle, 45.5%; en Cuautla, 41.1%; y en Rustican, 40.7%.
6. Favor de consultar el documento OCDE (2006c) el cual cuenta con recomendaciones concretas para el sector pesquero.
7. FONATUR con información de 2000.
8. Organización Mundial de Turismo.
9. Tomado de la evaluación externa del programa, efectuada por la FAO en 2004 y de una publicación reciente del Banco Mundial (2006).
10. Los indicadores son educación, área de riego que poseen, escala de operación de los productores ganaderos, activos y tecnología disponible. La siguiente Tabla describe las características de cada uno:

| Características promedio | Tipo de beneficiario | | | | | Total |
|--|----------------------|--------|---------|---------|---------|--------|
| | I | II | III | IV | V | |
| Beneficiarios (%) | 37.8 | 41.9 | 17.8 | 2.5 | 0.0 | 100.0 |
| Edad (años) | 45.2 | 45.3 | 45.9 | 53.9 | 43.0 | 45.3 |
| Educación (años) | 4.8 | 6.3 | 8.9 | 14.3 | 19.0 | 6.5 |
| Valor de activos (MX\$) | 1 799 | 56 557 | 208 853 | 662 765 | 512 000 | 83 503 |
| Número equivalente a cabezas de ganado | 5.6 | 8.3 | 13.8 | 28.6 | 71.0 | 8.9 |
| Eq. a tierra de riego (hectárea) | 0.8 | 3.0 | 11.1 | 33.1 | 10.0 | 4.6 |
| Nivel tecnológico | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.8 | 0.3 |

Fuente: FAO (2005).

11. A la fecha de redacción de este documento, se estaba elaborando la primera evaluación externa de la estrategia global, que comprende el trabajo de todas las Secretarías involucradas. Por lo tanto, el análisis se realizó con la información proporcionada por la Unidad de Coordinación de la Estrategia de Microrregiones.
12. Está por determinarse si estos mecanismos puedan establecerse en torno a la estructura de fondos condicionales del Ramo 22 para Desarrollo el Desarrollo Social u otros recursos.

Bibliografía

- Alvarado, O. y K. Kemper (2001), "Water", en M. Giugale, Olivier Lafourcade and Vinh Nguyen (eds.), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, The World Bank, Washington, DC, pp. 619-643.
- Attanasio, O. y M. Székely (1999), "Introducción: la pobreza en América Latina. Análisis basado en los activos", *El trimestre económico*, Vol. 66, No. 263.
- AT Kearney (2003), "Reordenamiento administrativo en materia de desarrollo rural", presentación final, 23 de octubre de 2003.
- Banco de México, Indicadores Económicos, www.banxico.org.mx.
- Corón Monroy, H. (2004), "El rol del empleo no agropecuario como estrategia de ingreso en la reducción de la pobreza", en *El Sector Rural De México*, El Colegio de México.
- CIDRS (2003), "Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable", Reordenamiento Administrativo en Materia de Desarrollo Rural, presentación, junio de 2003.
- CONAPO (2001a), Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación 2000. Disponible en línea en: www.conapo.gob.mx.
- (2001b), Consejo Nacional de Población, Índice de Desarrollo Humano Municipal 2000, en *La población de México en el nuevo siglo*. Disponible en línea en: www.conapo.gob.mx.
- (2004), Consejo Nacional de Población, "Distribución Territorial de los Adultos Mayores", en *Situación Demográfica de México*, nota elaborada por Carlos Anzaldo, Juan Carlos Hernández y Minerva Prado, disponible en línea en: www.conapo.gob.mx.
- Díaz Cayeros, A. (1995), *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Miguel Ángel Porrúa, Las Ciencias Sociales, Colección.
- FAO (2005), *Evaluación Nacional Alianza para el Campo 2004*, Evaluación del Programa de Desarrollo Rural.
- INAFED (2000), Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) Versión 7.0. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.
- INEGI (1999a), *Censos Económicos*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- (1999b), *Resultados del levantamiento censal en area rural*, Censos Económicos 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, p. 9-10.

- INEGI (2004a), Información Georeferenciada Espacialmente Integrada en un Sistema (IRIS), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Versión 3.0.
- (2004b), *Censos económicos*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2005), *Conteo de población y vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2006), *Series históricas en gráficas*, disponible en línea en: www.inegi.gob.mx.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), México 2001.
- McKenzie, D.J. (2006), “Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households”, en C. Osden and M. Schiff (eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, The World Bank y Palgrave Macmillan, Washington, DC.
- Mora, J. y J.E. Taylor (2006), “Determinants of Migration, Destination, and Sector Choice: Disentangling Individual, Household, and Community Effects”, en C. Osden y M. Schiff (eds.), *International Migration, Remittances & the Brain Drain*, The World Bank y Palgrave Macmillan, Washington, DC.
- OCDE (1994a), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policies*, OECD Publications, Paris.
- (1994b), *Tourism Strategies and Rural Development*, OECD Publications, Paris.
- (2003a), *OECD Territorial Reviews: Mexico*, OECD Publications, Paris.
- (2003b), “Horizontal Review on Multi-Level Governance and Rural Development. The Micro-regions strategy (Mexico)”, documento sometido a discusión ante el Grupo de Trabajo sobre la Política Territorial para las Áreas Rurales en su Quinta Sesión, París, noviembre de 2003.
- (2003c), *Environmental Performance Reviews: Mexico*. OECD Publications, Paris.
- (2005a), *Regions at a Glance*, OECD Publications, Paris.
- (2005b), *Trade and Structural Adjustment: Embracing Globalization*, OECD Publications, Paris.
- (2006a), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publications, Paris.
- (2006b), *OECD Territorial Reviews: The Mesoamerican Region. Southeastern Mexico and Central America*, OECD Publications Paris.
- (próxima publicación), *OECD Review of Agricultural Policies Mexico*, OECD Publications, Paris.
- Presidencia de la República (2004), *Evolución Reciente del Bienestar de la Población Rural*, nota elaborada por la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas para la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 23 de junio de 2004.
- (2005), *Quinto Informe de Gobierno 2005*, Anexo estadístico, disponible en línea en: <http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/>.
- Ruiz Castillo, J. (2005), *Una Evaluación de “El ingreso rural y la producción agropecuaria en México 1989-2002”*, Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera, SIAP.
- PEC (2002), *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006*, Poder Ejecutivo Federal, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

- SEDESOL (2006), Instrumentos Para la Medición de la Pobreza, presentación en power-point.
- SEMARNAT (2002), "Inventario Nacional de Suelos", México, 2002, tomado de: *Carta de uso del suelo y vegetación*, serie II del INEGI (2002).
- SEMARNAT (2006), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, www.semarnat.gob.mx.
- SIAP (2006), "Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera", *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (1992-2004)*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, www.siap.gob.mx.
- Sojo, E. (2004), *De la Planeación Centralista al Desarrollo Regional*.
- Sojo, E. y R. Villareal (2004), "Public Policies to Promote the Productive Occupation and Increase Formality among Population in Moderate Poverty", documento presentado en la Conferencia EGDI-WIDER sobre "Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors", septiembre de 2004, Helsinki.
- Wodon, Q., D. Angel-Urdinola, D. Revah y C. Siaens (2002), "Migration and Poverty in Mexico's Southern States", en *Development Strategy for the Mexican Southern States*, The World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2005), *A Study of Rural Poverty in Mexico*, The World Bank Report No. 32867MX, Washington, DC.
- World Bank (2006), *Mexico: Programatic Poverty Study*, Part 3, Decentralization of Rural Development Programs, July 2006.
- Yúnez-Naude, A. y E. Taylor, E., *Los determinantes de las actividades y el ingreso no agropecuario de los hogares rurales de México, con énfasis en la educación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Seminarios y conferencias, No. 35.

