

CAPÍTULO X

DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

X.1 DIAGNÓSTICO

Desde que la política de población vigente en México transitó hacia el reconocimiento de los nexos y relaciones causales entre población y desarrollo, se estableció como propósito contribuir a romper el círculo vicioso que se establece entre pobreza y rezago demográfico, armonizar las tendencias demográficas con las exigencias del desarrollo sustentable y superar las situaciones extremas de la distribución territorial de la población (la gran concentración urbana y la enorme dispersión de los asentamientos rurales pequeños).

En particular, se ha buscado generar estrategias destinadas a mejorar las condiciones de vida en el ámbito rural con enfoques alternativos e integrales. Además de atender los aspectos productivos del campo, se incluye la dimensión sociodemográfica, mediante la ampliación de las capacidades de las familias rurales y el acceso a servicios básicos, entre otros. Asimismo, se impulsan acciones destinadas a un mejor uso de los recursos naturales y su conservación y a reducir la vulnerabilidad de la población ante la presencia de fenómenos naturales que conducen a situaciones de riesgo.

En México se reconoce que los rezagos acumulados continúan representando un enorme desafío para lograr el desarrollo pleno de los habitantes del campo. La persistencia de la pobreza y la desigualdad en la población rural constituye una preocupación de primer orden en la agenda de las políticas públicas.

X.1.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN RURAL

Una de las características del poblamiento rural es su tendencia a la dispersión. En los años setenta, el número de localidades menores de 2 500 habitantes fue de 95.4 mil, en 2000 se incrementó a 196.3 mil y para 2005 se estimaron en 184.7 mil. Por su parte, la población de esas localidades aumentó de 19.9

millones de habitantes en 1970 a 24.7 millones en 2000, y se redujo a 24.3 millones en 2005 (véase cuadro X.1). En consecuencia, el tamaño medio de las localidades también se ha reducido: de 209 habitantes por localidad en 1970 a 126 en 2000 y a 131 en 2005. Este proceso da cuenta de la creciente dispersión de la población en localidades de menor tamaño y, por ende, de la dificultad para proporcionar bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

La distribución espacial de la población rural constituye uno de los retos de política pública más desafiantes. Cerca de diez millones de personas viven en 170 mil localidades con menos de 500 habitantes. La elevada fragmentación y dispersión de la población rural eleva los costos de transporte, reduce la calidad de los servicios públicos y fomenta la producción de autoconsumo. Esto incide negativamente en el proceso de desarrollo y en los niveles de marginación y pobreza.

Esta situación es particularmente compleja en las localidades indígenas. 98% de las 24 090 localidades indígenas y predominantemente indígenas son asentamientos rurales.¹ La población indígena rural representa casi la mitad del total nacional, que en 2005 se estimaba en cerca de diez millones de personas. Una de las características del patrón de poblamiento de los grupos indígenas es la dispersión espacial de sus localidades de residencia. Generalmente, habitan en espacios más o menos extensos en asentamientos menores a 100 habitantes. Lo anterior, aunado a la

¹ El CONAPO define cuatro grupos de localidades: I) indígenas, donde 70% o más de la población de cinco años o más habla alguna lengua indígena; II) predominantemente indígenas, donde entre 40 y menos de 70% habla alguna lengua indígena; III) moderada presencia indígena, donde entre 10 y menos de 40% de sus residentes domina alguna lengua indígena; y IV) escasa presencia indígena, donde menos del 10% es hablante de lengua indígena (CONAPO, 2005).

CUADRO X.1. NÚMERO DE LOCALIDADES Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1950-2005

	1950		1960		1970	
	NÚMERO DE LOCALIDADES ^A	POBLACIÓN	NÚMERO DE LOCALIDADES ^B	POBLACIÓN	NÚMERO DE LOCALIDADES	POBLACIÓN
NACIONAL	99 028	25 779 254	89 612	34 923 129	97 580	48 225 238
1 A 2 499 HAB.	97 607	14 790 299	88 151	17 218 021	95 410	19 916 682
2 500 A 4 999 HAB.	609	2 063 467	865	2 959 460	1 201	4 129 872
5 000 A 9 999 HAB.	215	1 472 397	340	2 366 431	539	3 764 208
10 000 A 14 999 HAB.	66	806 732	98	1 181 211	178	2 239 239
15 000 A 49 999 HAB.	69	1 817 785	117	2 954 841	184	4 576 425
50 000 A 99 999 HAB.	14	928 006	24	1 730 933	34	2 356 569
100 000 A 499 999 HAB.	9	1 665 773	14	2 346 360	30	5 707 130
500 000 A 999 999 HAB.	0	0	2	1 333 739	2	1 438 543
MÁS DE 1 000 000 DE HAB.	1	2 234 795	1	2 832 133	2	4 096 570
	1980		1990		2000	
	NÚMERO DE LOCALIDADES	POBLACIÓN	NÚMERO DE LOCALIDADES	POBLACIÓN	NÚMERO DE LOCALIDADES	POBLACIÓN
NACIONAL	125 300	66 846 833	156 602	81 249 645	199 391	97 483 412
1 A 2 499 HAB.	123 169	22 547 104	154 016	23 289 924	196 350	24 723 641
2 500 A 4 999 HAB.	1 147	4 092 168	1 364	4 647 566	1 580	5 462 254
5 000 A 9 999 HAB.	513	3 527 104	609	4 226 294	711	4 972 066
10 000 A 14 999 HAB.	171	2 075 770	197	2 410 451	237	2 906 243
15 000 A 49 999 HAB.	196	4 928 081	263	6 750 754	335	8 736 408
50 000 A 99 999 HAB.	33	2 337 699	55	3 854 850	64	4 549 492
100 000 A 499 999 HAB.	52	11 352 926	77	18 233 313	84	20 430 268
500 000 A 999 999 HAB.	14	9 158 189	14	8 878 127	20	12 461 706
MÁS DE 1 000 000 DE HAB.	5	6 827 792	7	8 958 366	10	13 241 334
	2005					
	NÚMERO DE LOCALIDADES	POBLACIÓN				
NACIONAL	188 752	103 263 388				
1 A 2 499 HAB.	184 748	24 276 536				
2 500 A 4 999 HAB.	2 441	5 663 750				
5 000 A 9 999 HAB.	752	5 240 941				
10 000 A 14 999 HAB.	261	3 226 028				
15 000 A 49 999 HAB.	354	9 281 564				
50 000 A 99 999 HAB.	73	5 082 771				
100 000 A 499 999 HAB.	89	21 370 547				
500 000 A 999 999 HAB.	23	14 398 274				
MÁS DE 1 000 000 DE HAB.	11	14 722 977				

Notas: A/ En 1970, las 748 localidades se consideraron las 438 secciones que integraban los 12 cuarteles, mismos que conformaban la ciudad de México. Debido a que el censo no clasificó dentro de un rango específico a estas localidades.

B/ El censo marca 34 201 localidades censadas con otras, más 21 899 registradas sin habitantes, sumando en total 14 5712.

El número de localidades no es el que presenta el Resumen General del VIII Censo General de Población, debido a que en este cuadro no se tomaron en cuenta dos tipos.

Fuentes: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, VII Censo General 1950, México, 1952, Resumen General.

Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, Integración Territorial de los Estados Unidos Mexicanos, VII Censo General de Población, México, 1952.

SIC, DGE. VIII Censo General de Población 1960, México, 1963, Resumen General.

Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población 1970, México, 1972, Resumen General.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, X Censo General de Población y Vivienda 1980, México, 1983, Resumen General.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1992, Resumen General.

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2002. Resumen General.

INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, México, 2002. Resumen General.

difícil situación orográfica de los lugares en que residen, representa un reto para la provisión de servicios y su integración productiva, que, como se verá más adelante, se refleja en sus elevados niveles de marginación (CDI, 2008).

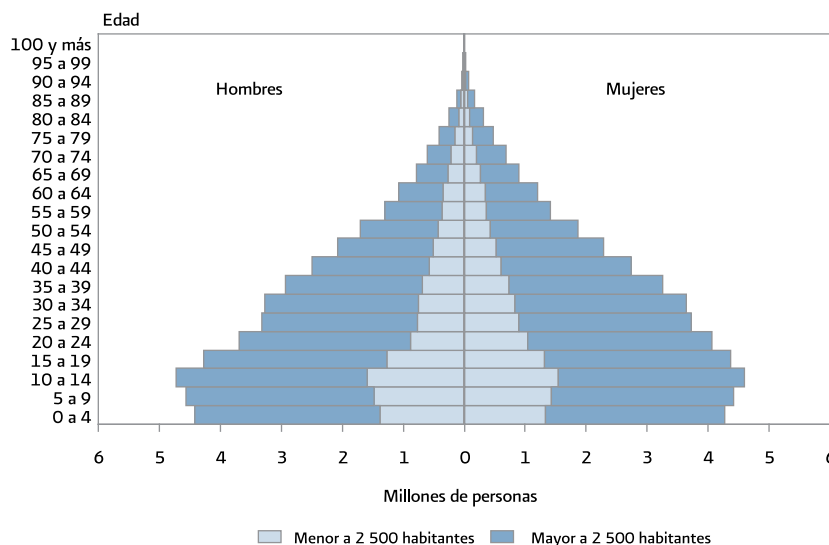
Los hogares rurales tienen una mayor fecundidad. El promedio de hijos nacidos vivos en las zonas rurales es de 2.36, mientras la media nacional es de 1.87 en 2005. Al analizar la estructura por edades de la población rural en 2005, se observa que el grupo de 0 a 14 años representa 36% de la población, cifra contrastante con el 29% que se presenta en los asentamientos mayores a 15 mil habitantes (véase gráfica X.1). Por su parte, el grupo de edad de 15 a 64 años en las localidades rurales tiene un menor peso relativo, debido principalmente a la emigración de la población en edad productiva. Mientras en la población rural este grupo representa 57%, entre la población residente en asentamientos mayores a 15 mil habitantes alcanza casi 66%.

Finalmente, la carga económica de niños y adultos mayores es más elevada entre la población rural. Se estima que en las localidades rurales existen 76 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, mientras que en las localidades de más de 15 mil habitantes esta relación es de 53 dependientes por cada 100 personas activas.

La estructura por edad en las localidades rurales se encuentra fuertemente vinculada a los procesos migratorios, ya que estos constituyen una estrategia básica de los hogares. Durante la década de los noventa y los primeros años del nuevo milenio aumentó la emigración rural tanto interna como a los Estados Unidos.

El origen de los migrantes mexicanos a Estados Unidos se ha diversificado en los últimos quince años. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) y la *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE) el porcentaje procedente de localidades rurales pasó de 42 a 44% del flujo total entre los

GRÁFICA X.1. PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE LOCALIDADES CON POBLACIÓN MAYOR A 15 MIL HABITANTES Y CON POBLACIÓN MENOR A 2 500 HABITANTES, 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO.

periodos 1992-1997 y 1997-2002. En este último periodo es particularmente notoria la presencia de población rural proveniente de las regiones Sur-Sureste (52%), Tradicional (49%) y Centro (37%).

La Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (EMIF-NORTE) confirma la creciente presencia en el flujo de individuos procedentes de localidades rurales y semiurbanas: mientras que en 2000 este grupo representó 41%, en 2005 su presencia se situó en 48% y para 2007 ascendió a 52%.²

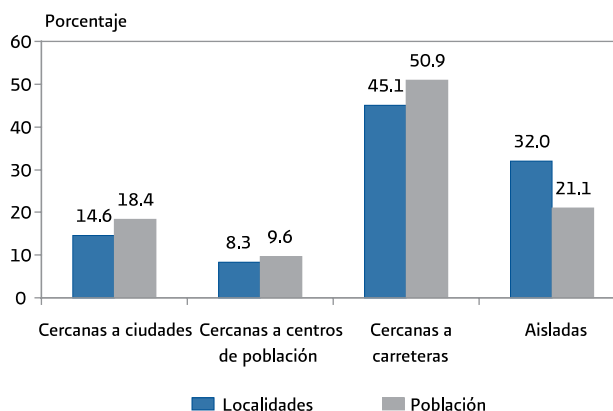
Los procesos migratorios en el ámbito rural han generado cambios en la proporción de hombres y mujeres y de los distintos grupos de edad, lo que ha modificado la estructura familiar y elevado los niveles de dependencia económica. La ruptura de uniones por la emigración, principalmente masculina, es un factor de vulnerabilidad importante para el núcleo familiar, afectando su capacidad de organización y estructuración productiva, social y educativa, principalmente de menores y jóvenes.

La conjunción de factores del crecimiento demográfico determinaron que la población rural presentara un ritmo de crecimiento muy por debajo del promedio nacional: 1.21% en promedio anual entre 1970 y 1980, 0.33% entre 1980 y 1990, 0.60% entre 1990 y 2000 y -0.32% en el quinquenio 2000-2005 (véase cuadro X.2). De esta forma, su proporción respecto a la población nacional ha decrecido: en 1970 era de 41.3%, en 2000 de 25.4% y de sólo 23.5% en 2005. Este porcentaje aún es alto comparado con otros países en América del Norte y Sudamérica que presentan niveles de urbanización cercanos a 90% de la población (UNFPA, 2008).

Aunque la dispersión es una característica generalizada de las comunidades rurales, existe una im-

² Se consideran localidades de transición rural-urbana o semiurbanas (también llamadas centros regionales de población) aquellas con una población entre 2500 y menos de 15 mil habitantes; y localidades urbanas con más de 15 mil habitantes. En 2005, se registraron 3454 localidades semiurbanas donde vivían un poco más de 14 millones de personas.

GRÁFICA X.2. DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES MENORES DE 2 500 HABITANTES Y POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE UBICACIÓN, 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo General de Población y Vivienda 2005, e Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, IMT, 15 de Marzo de 2000.

portante variabilidad en su grado de aislamiento y factibilidad de integración económica (véase gráfica X.2). En 2005, dos terceras partes de las localidades rurales, que concentraban casi 80% de la población, se encontraban cerca de una ciudad, centro regional de población o tenían acceso a una carretera. La cercanía a asentamientos urbanos o semiurbanos o la accesibilidad a vías de comunicación facilitan su participación en los mercados y en la utilización de servicios básicos. Sin embargo, existen alrededor de cinco millones de personas cuyas condiciones de aislamiento representan un obstáculo para su integración productiva y mejoramiento de condiciones de vida.

Esta heterogeneidad en el grado de conectividad de las localidades plantea la necesidad de estrategias diferenciadas de política pública para el desarrollo rural. Asimismo, es importante considerar diferencias regionales en la viabilidad de integración de las localidades. Las localidades pequeñas y aisladas están principalmente concentradas en las zonas montañosas de la Sierra de Chiapas, la Selva Lacandona,

CUADRO X.2. NÚMERO DE LOCALIDADES, POBLACIÓN Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO POR TAMAÑO DE LOCALIDAD RURAL, 1950-2005

	NACIONAL	TOTAL RURAL	1 A 99 HABITANTES	100 A 499 HABITANTES	500 A 999 HABITANTES	1 000 A 2 499 HABITANTES
1950						
LOCALIDADES	98 590	97 607	65 090	24 979	4 940	2 598
POBLACIÓN	25 791 017	14 790 299	1 772 256	5 752 995	3 406 603	3 858 445
1960						
LOCALIDADES	89 612	88 151	51 555	27 098	6 156	3 342
POBLACIÓN	34 923 129	17 218 011	1 558 268	6 410 224	4 253 855	4 995 664
CRECIMIENTO 1950-1960	3.08	1.53	-1.28	1.09	2.24	2.62
1970						
LOCALIDADES	97 580	133 510	55 650	28 055	7 473	42 332
POBLACIÓN	48 225 238	19 916 682	1 471 154	6 889 077	5 190 166	6 366 285
CRECIMIENTO 1960-1970	3.40	1.52	-0.59	0.75	2.08	2.55
1980						
LOCALIDADES	125 300	123 169	78 806	31 054	8 473	4 836
POBLACIÓN	66 846 833	22 547 104	1 888 882	7 544 871	5 886 009	7 227 342
CRECIMIENTO 1970-1980	3.21	1.21	2.44	0.88	1.22	1.23
1990						
LOCALIDADES	156 602	154 016	108 307	32 244	8 515	4 950
POBLACIÓN	81 249 645	23 289 924	2 190 339	7 760 320	5 922 495	7 416 770
CRECIMIENTO 1980-1990	2.02	0.33	1.53	0.29	0.06	0.27
1995						
LOCALIDADES	201 138	198 311	151 305	33 426	8 537	5 043
POBLACIÓN	91 158 290	24 154 775	2 638 019	7 965 923	5 962 776	7 588 057
CRECIMIENTO 1990-1995	2.06	0.65	3.34	0.46	0.12	0.40
2000						
LOCALIDADES	199 391	196 350	148 579	33 778	8 698	5 295
POBLACIÓN	97 483 412	24 723 641	2 588 619	8 034 343	6 108 755	7 991 924
CRECIMIENTO 1995-2000	0.68	0.23	-0.19	0.09	0.24	0.52
2005						
LOCALIDADES	188 752	184 748	137 515	33 414	8 608	5 211
POBLACIÓN	103 263 388	24 276 536	2 437 977	7 900 437	6 043 949	7 894 173
CRECIMIENTO 2000-2005	1.01	-0.32	-1.05	-0.29	-0.19	-0.22

Fuentes: Secretaría de Economía. VII Censo General 1950. Resumen General.
 Secretaría de Industria y Comercio. VIII Censo General de Población 1960. Resumen General.
 Secretaría de Industria y Comercio. IX Censo General de Población 1970. Resumen General.
 INEGI. X Censo General de Población y Vivienda 1980. Resumen General.
 INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen General.
 INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos.
 INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resumen General.
 INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos.

la Sierra Tarahumara, la zona serrana de Guerrero y Oaxaca y en la Sierra Madre Oriental, entre Puebla y Veracruz.

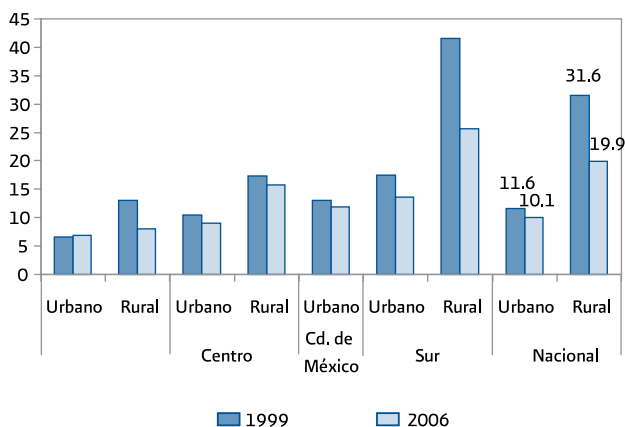
X.1.2 CONDICIONES DE VIDA

Desde finales de los noventa se han registrado importantes mejoras en las condiciones de vida de la población rural. En particular, se han cerrado las brechas de desigualdad entre regiones y entre áreas rurales y urbanas. Por ejemplo, a nivel nacional, la desnutrición crónica en menores de cinco años se redujo de 17.8 a 12.7% entre 1999 y 2006. En el mismo periodo, en las zonas rurales se registró un cambio de casi uno de cada tres niños con desnutrición crónica a cerca de uno de cada cinco. La mayor reducción se dio en la región sur en el ámbito rural (véase gráfica X.3). Esta reducción está asociada a una mayor efectividad de los programas alimenticios y una mejor focalización de las intervenciones (González de Cossío *et al.*, 2008).

Similarmente, mejoraron las condiciones de la vivienda de la población rural entre 1990 y 2005, y en algunos indicadores como disponibilidad de energía eléctrica se redujo la brecha de desigualdad con respecto a las zonas urbanas (véase cuadro X.3). Mientras en 1990 menos de 5% de los hogares urbanos no disponía de energía eléctrica, en los hogares rurales más de 30% carecía de ella. En 2005, la proporción de hogares rurales sin energía eléctrica se redujo a menos de 10%. Además, se observan mejoras en la disponibilidad de agua entubada en la vivienda y de drenaje, así como en el material del piso de la vivienda. No obstante, casi una tercera parte de los hogares rurales aún carece de uno o más satisfactores básicos en sus viviendas.

En tanto, también hubo avances en el nivel educativo de la población rural. El porcentaje de población adulta rural que no sabe leer ni escribir se redujo de 25% en 1990 a 19% en 2005, y el porcentaje de niños que no asisten a la escuela disminuyó de 16 a 4% en el mismo periodo. Pese a esto, aún se observa un rezago social en términos de educación, ya que el porcentaje de analfabetismo es casi cinco veces mayor que el de las localidades urbanas. La escolaridad promedio entre la población rural es de 5.4 años, y el de las zonas urbanas es de 9.3 años en zonas urbanas. Igualmente, existe una mayor inasistencia escolar entre los niños rurales de 6 a 11 años (véase cuadro X.4). Esto limita las posibilidades de acceso a actividades mejor remuneradas que requieren una mayor calificación y contribuye a la transmisión intergeneracional de la baja inversión en capital humano. Casi 70% de la población rural no es derechohabiente a servicios de salud, mientras que este porcentaje se reduce a 42% en las ciudades.

GRÁFICA X.3. PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, 1999-2006



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), 2006.

CUADRO X.3. ACCESO A SERVICIOS Y CONDICIÓN DE LA VIVIENDA SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, 1990-2005

	NACIONAL		RURAL		SEMIURBANO		URBANO	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
ELECTRICIDAD								
% DE VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA	12.5	3.4	33.8	8.5	9.5	2.9	3.6	1.8
AGUA								
% DE VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA EN LA VIVIENDA	20.0	11.2	47.9	31.6	17.8	11.7	7.9	4.1
MATERIAL DEL PISO								
% DE VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	12.5	10.2	46.3	28.6	23.9	13.0	6.5	3.4
DRENAJE								
% DE VIVIENDAS SIN DRENAJE	12.2	12.0	80.5	39.9	43.9	15.0	13.4	2.1
% DE VIVIENDAS SIN EXCUSADO	6.6	6.5	58.4	19.2	28.7	8.1	8.7	1.9

Fuente: Estimaciones del CONAPO.

CUADRO X.4. CONDICIONES DE LA POBLACIÓN SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, 1990-2005

	1990				2005			
	TOTAL	RURAL	SEMI-URBANAS	URBANA	TOTAL	RURAL	SEMI-URBANAS	URBANA
% ADULTOS ANALFABETAS	12.4	25.4	16.2	6.0	8.4	19.0	11.7	4.0
% ADULTOS CON EDUCACIÓN BÁSICA INCOMPLETA	37.1	64.0	45.7	23.8	23.3	44.5	30.4	14.4
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD	6.2	3.7	5.3	7.5	8.1	5.4	7.1	9.3
% POBLACIÓN DE 6 A 11 AÑOS QUE NO ASISTE A LA ESCUELA	9.7	16.5	10.9	5.0	3.1	4.4	3.2	2.4
% POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA	7.6	18.0	10.2	1.9	6.7	17.7	9.7	1.9
RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA	74.5	94.4	82.5	64.4	59.2	75.8	65.4	52.5
% POBLACIÓN SIN DERECHOHABIENTA A SERVICIOS DE SALUD*	58.6	82.9	70.0	46.0	51.5	69.9	61.2	42.2
PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS	2.4	3.1	2.6	2.0	1.9	2.4	2.0	1.7
% DE HOGARES CON JEFATURA FEMENINA	15.7	12.7	15.2	17.1	23.1	18.5	21.7	24.9

Nota: * La información sobre derechohabienta a servicios de salud corresponde a los años 2000 y 2005.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en XI Censo General de Población y Vivienda 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Por otro lado, aún persisten mayores niveles de marginación entre las localidades con menos de 2 500 habitantes. En 2005, 60% de la población rural habitaba en localidades clasificadas en el grupo de marginación alta o muy alta, en tanto que en los asentamientos de cinco mil a menos de diez mil habitantes, ésta se reduce a 20%, siendo nula en las localidades de 50 mil habitantes o más.³

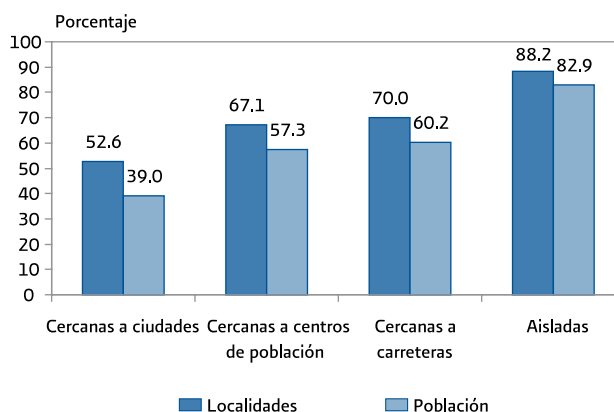
La marginación está correlacionada con la ubicación geográfica de las localidades. Conforme las poblaciones se encuentran más aisladas, mayor es la precariedad de las condiciones de vida: poco más de la mitad de las localidades cercanas a ciudades muestra un grado de marginación alto o muy alto, mientras que padece la misma condición 67% de las localidades próximas a centros de población, 70% de localidades cercanas a carreteras y casi 90% de las localidades aisladas (véase gráfica X.4).

Otra característica de la distribución territorial de la marginación es su mayor incidencia en asentamientos con fuerte presencia de población indígena. Siete de cada diez localidades indígenas presentan un grado de marginación muy alto y tres de cada diez un grado alto, ambos estratos concentran a 99% del total de localidades indígenas del país, donde reside 57% de la población hablante de alguna lengua indígena. Asimismo, una de cada tres localidades predominantemente indígenas tiene muy alto grado de marginación y seis de cada diez alto, las cuales, en conjunto, albergan a 10% de los hablantes indígenas de México.

Cabe señalar que entre 1990 y 2005 los componentes individuales del Índice de marginación registraron mejoras sustanciales. Los hogares rurales han

³ La marginación se mide a través de un índice generado por el CONAPO que permite diferenciar las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación (analfabetismo y primaria incompleta), la residencia en viviendas inadecuadas (hacinamiento, piso de tierra, carencia de agua entubada, drenaje y electricidad) y la carencia de bienes (refrigerador).

GRÁFICA X.4. LOCALIDADES MENORES DE 2 500 HABITANTES Y POBLACIÓN CON ALTO Y MUY ALTO GRADO DE MARGINACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE UBICACIÓN, 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo General de Población y Vivienda 2005, e Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, IMT, 15 de Marzo de 2000.

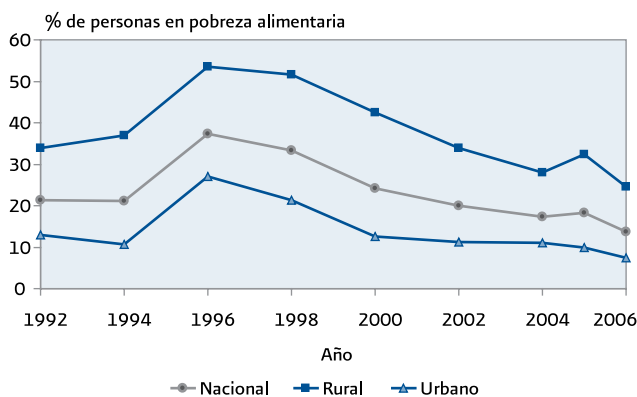
alcanzado un nivel educativo más alto y mejorado la condición de sus viviendas (véase cuadro X.3).

Al igual que la marginación, la pobreza, particularmente la pobreza extrema, es un fenómeno predominantemente rural. Con base en la medición de la pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se estimó que en 1996 cerca de 64 millones de personas vivían en condiciones de pobreza en el país (véase Capítulo I).⁴ Diez años después, el

⁴ La medición de la pobreza se realiza con base en el ingreso total (monetario y no monetario) de los hogares, distinguiendo tres niveles. Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. Pobreza de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

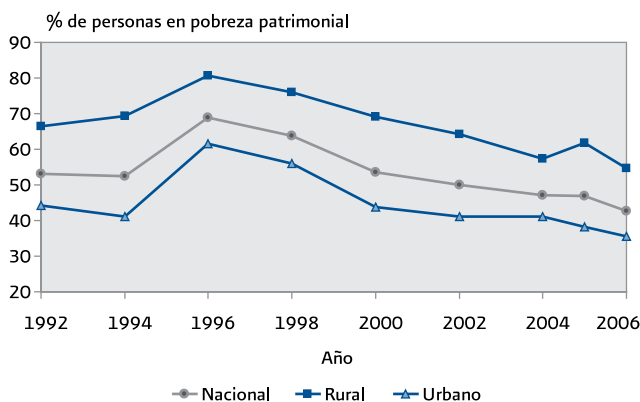
número de personas en pobreza se redujo a 45 millones (véanse gráficas X.5a y X.5b). En 2006, cerca de dos terceras partes de la población que se encontraba en situación de pobreza alimentaria, y casi la mitad del total de la población en pobreza patrimonial vivía en localidades con menos de 2 500 habitantes.

GRÁFICA X.5A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA 1992-2006 (PERSONAS)



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en las ENIGH 1992 a 2006.

GRÁFICA X.5B. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA PATRIMONIAL 1992-2006 (PERSONAS)



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en las ENIGH 1992 a 2006.

Al igual que la marginación, la pobreza alimentaria se encuentra altamente correlacionada con la condición rural, indígena y aislamiento de las localidades.⁵ Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los estados con una mayor incidencia de pobreza alimentaria. En el otro extremo se encuentran las Baja Californias, el Distrito Federal y Nuevo León (CONEVAL, 2007b).

La mayor incidencia de pobreza alimentaria en las zonas rurales está asociada con las características socioeconómicas de la población. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002, la pobreza alimentaria es más prevalente en hogares rurales, particularmente aquéllos donde el jefe está empleado en el sector agrícola, ya sea por cuenta propia o como jornalero, y su nivel de escolaridad es de primaria (World Bank, 2004). Las características de la población rural en pobreza alimentaria no cambiaron mucho entre 1992 y 2002, excepto por un mayor nivel de escolaridad, lo cual no se ha traducido en ingresos más altos debido a las limitadas oportunidades de ingreso.

La población rural en pobreza moderada, aquella entre las líneas de pobreza patrimonial y alimentaria, tiene un nivel de escolaridad mayor y tienen una mayor probabilidad de estar empleado en otros sectores, particularmente, manufactura, construcción y servicios.

Los hogares urbanos tenían en promedio en 2002 un ingreso *per capita* 20% mayor comparado con los hogares rurales, aún después de controlar por otras variables.⁶ Los hallazgos del Banco Mundial

⁵ Véase el mapa de la pobreza de ingresos en los municipios de México (CONEVAL, 2007) y resultados del análisis de regresión de los determinantes del ingreso de los hogares (World Bank, 2004). Los datos del censo de 2000 indican que la variable indígena está asociada con un ingreso *per capita* 15% menor en zonas rurales.

⁶ El diferencial de ingreso puede deberse a divergencias en las características de los hogares, tales como una menor escolaridad de los jefes de hogar rurales, o a diferencias en el retorno económico de esas características, por ejemplo, un menor impacto de la educación en el salario, y por tanto un menor ingreso *per capita* rural.

revelan que casi la mitad de la diferencia en el ingreso rural-urbano se debe a divergencias en las características del empleo de los jefes del hogar y cónyuges. En particular, a la mayor proporción de empleo en agricultura y en pequeñas empresas en zonas rurales, así como a una menor productividad de estas actividades. La educación también es importante, ya que explica alrededor del 35% del diferencial de ingreso rural-urbano. La diferencia se puede atribuir casi en su totalidad a la disparidad del logro educativo, en lugar de al retorno a la educación en cada región (*World Bank, 2004*).

X.1.3 ACTIVIDAD ECONÓMICA

En 2008, la población rural de 14 años y más se estima en 16 millones de individuos. De éstos, 8.6 millones conforman la población económicamente activa (PEA), y la mayoría (97.4%) se encuentra ocupada en alguna actividad económica.⁷ La mitad de la población rural se encuentra ocupada en el sector primario, 29% en el sector servicios y 20% en el sector secundario (industria extractiva, de la electricidad, manufacturera y de la construcción).⁸

La población rural se encuentra diversificada en cuanto al tipo de unidad económica en la que trabaja. La mitad de la población ocupada trabaja en unidades económicas del sector privado orientadas al mercado. La otra mitad trabaja mayoritariamente

en el sector informal (24%), y 16% se dedica a la agricultura de subsistencia. En cuanto a la posición en su trabajo, 37% de la población ocupada en áreas rurales trabaja por cuenta propia, 45% corresponde a trabajadores subordinados remunerados y el 15% restante está integrado por trabajadores familiares no remunerados.

Alrededor de la mitad del ingreso laboral total de la población ocupada en localidades con menos de 2 500 habitantes proviene del sector primario, 30% de servicios y comercio y el restante 20% de la industria y la construcción.⁹ Con respecto a las principales fuentes de ingreso, la ENIGH 2006 revela que cerca de 40% del ingreso total de los hogares rurales proviene de remuneraciones por trabajo subordinado, 17% por trabajo independiente y 17% por transferencias.

En la actualidad hay 5.7 millones de trabajadores agropecuarios, la gran mayoría reside en localidades rurales y semiurbanas. La agricultura se caracteriza por grandes contrastes. Por un lado, un gran número de agricultores produce para auto-consumo y está aislado del mercado. Este grupo coexiste con productores comerciales de gran escala altamente tecnificados, vinculados con los mercados internacionales. Dentro del grupo de subsistencia, una parte se encuentra en tierras con potencial agrícola y el resto vive en zonas marginales de muy baja potencialidad productiva.

El 60% de los hogares rurales en pobreza alimentaria está encabezado por productores de subsistencia con menos de dos hectáreas y el 40% restante por jornaleros sin tierra o empleados en otros sectores.

⁷ Información correspondiente a la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) del tercer trimestre de 2008. No hay cambios significativos con respecto a los trimestres previos del año.

⁸ Comúnmente se asocia lo rural con el ámbito donde se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias; sin embargo, no toda la población rural se dedica a este tipo de actividades, ni éstas son exclusivas del medio rural. De las 5.9 millones de personas que trabajan en el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza o pesca), 72% residen en localidades rurales; 19% en asentamientos semiurbanos (de 2 500 a 15 mil habitantes); 6.4% radica en zonas urbanas de 15 mil a 100 mil habitantes; y apenas 2.8%, en ciudades mayores de 100 mil habitantes.

⁹ Información correspondiente a la ENOE del tercer trimestre de 2008. No hay cambios significativos con respecto a los trimestres previos del año.

Entre los hogares pobres, cuyo ingreso es superior a la línea de pobreza alimentaria, 60% son agricultores de subsistencia y 25% son pequeños productores comerciales, ambos con predios entre dos y cinco hectáreas (Soloaga, 2003).

Estas diferencias se observan también en la variación regional de la producción. Alrededor de la mitad del valor de la producción proviene de tierras irrigadas, principalmente del norte del país, que representan 25% de la tierra cultivable. En el norte se produce casi la totalidad del trigo mexicano, la mayor parte de los vegetales, oleaginosas, algodón y maíz de riego. El Bajío, en el centro, produce maíz, sorgo y verduras de riego, mientras que en el sur predomina el maíz de temporal, cultivos perenes (azúcar de caña, plátano, café y cacao, entre otros) y la ganadería. El rendimiento de los cultivos de riego se incrementó durante la década pasada y la exportación de frutas y verduras ha tenido una tendencia positiva sostenida. En contraste, el rendimiento de la tierra de temporal ha permanecido bajo y sin cambio.

En los últimos 15 años, ha habido reformas de gran alcance en el sector rural en relación con la tenencia de la tierra, precios y la liberalización comercial en casi todos los cultivos. La privatización y eliminación de paraestatales durante la década de los noventa también ha impactado la economía rural. En general, el efecto de estas medidas ha sido una mayor vinculación de los agricultores mexicanos con los precios internacionales.

Los agricultores en áreas de alta productividad han adoptado nuevas tecnologías y se han cambiado a cultivos de mayor valor. Mientras los agricultores de mayor escala y conectados con los mercados se han adaptado bien al nuevo entorno, los agricultores de subsistencia continúan aislados de los mercados. Este grupo de agricultores, que habita en regiones con limitado potencial para una reconversión productiva o una mayor intensificación sostenible, recurre a la migración y participa en el mercado laboral local para complementar su ingreso agrícola (Soloaga y Lara, 2008).

X.1.4 VULNERABILIDAD ANTE FENÓMENOS NATURALES

Se considera que en 2005, un poco más de dos millones de personas, residentes en casi 17 mil localidades rurales en todo el país, estaban en situación de riesgo de inundación. Las entidades federativas en las que reside un mayor número pobladores rurales con alta incidencia de inundaciones son el Estado de México, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz (INE, 2008a). Además, se estima que 560 municipios rurales de las costas y próximos a éstas, con una población cercana a los 7.7 millones de habitantes, se ven afectados por la ocurrencia de ciclones de diversa magnitud.

Otro riesgo importante que enfrenta la población rural es el de las sequías y heladas. Las zonas susceptibles a sequías se localizan en el norte y centro del país, donde la escasez de agua afecta las actividades humanas y productivas. Se estima que en estas zonas residen 7.6 millones de personas, de las cuales, 4.6 millones se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por encontrarse en condiciones de alta y muy alta marginación (Reyna y Hernández, 2006).

La mitad de los 879 municipios ubicados en zonas de heladas son rurales. En los últimos tres lustros se ha incrementado la población ubicada en zonas con presencia de heladas, la cual pasó de 39 millones en 1990 a casi 50 millones en 2005. De ellos, 5.8 millones (11.6%) residen en localidades rurales en el centro y el norte del país. Este fenómeno natural afecta la producción agrícola y la condición de salud de la población con menores recursos.

La población rural, particularmente aquella en situación de pobreza, tiene un nivel alto de exposición a estos fenómenos derivado de una menor protección *ex ante* frente a la probabilidad de ocurrencia. La precariedad de la vivienda, la localización en zonas de alto riesgo de los asentamientos y la escasa tecnificación de la producción son ejemplos de la menor mitigación previa de los efectos adversos ante el riesgo de fenómenos meteorológicos. Aunado a lo anterior, las familias pobres cuentan con un acceso limitado al

mercado de seguros y otros mecanismos de mitigación *ex post* que les permitan restablecer en el corto plazo sus niveles de ingreso y consumo. Por esta razón, es importante considerar la vulnerabilidad de los hogares rurales en el diseño de la política pública.

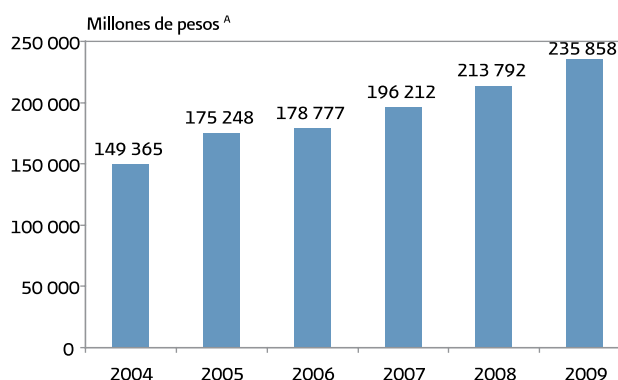
X.2 PROGRAMAS Y POLÍTICAS INSTITUCIONALES

Reconociendo la necesidad de incrementar el capital humano, generar oportunidades de empleo e ingreso, promover una mayor equidad y el desarrollo sustentable se destina una parte importante del gasto federal a las zonas rurales. En 2009, se asignaron 235 858 millones de pesos a las zonas rurales a través de varias intervenciones incluidas en el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (PEC).¹⁰ Esto representa un incremento de alrededor de 58% en términos reales con respecto a 2004 (véase gráfica X.6). Distintas secretarías de estado participan en la ejecución de los recursos del PEC, particularmente las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (30%) de Educación Pública (11%), de Desarrollo Social (15%) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (9%).

A continuación se revisarán las principales acciones realizadas en tres ámbitos prioritarios: combate a la pobreza, desarrollo rural, enfoque territorial. Para concluir esta sección se discutirán los esfuerzos en materia de descentralización.

¹⁰ EL *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* es un esfuerzo de coordinación de los diferentes programas dirigidos a las zonas rurales conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada a finales de 2001.

GRÁFICA X.6. PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES (PEC), 2004-2009



Nota: A/ Base=2009.

X.2.1 COMBATE A LA POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

Entre 1996 y 2008 hubo una reducción sustancial de la pobreza rural, particularmente de la pobreza extrema. El cuadro X.5 resume las principales acciones del gobierno en esta área. En particular, cabe destacar dos programas que, en conjunto, han ejercido alrededor de 60% del presupuesto total para el desarrollo social desde 2007: el *Programa Oportunidades* y el *Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más*.

Oportunidades inició en 1997 con una participación de casi 400 mil hogares en más de diez mil localidades rurales de alta y muy alta marginación. En 2007 y 2008 tuvo una cobertura de cinco millones de familias en pobreza extrema en todos los municipios del país y su presupuesto total en 2009 es de más de 47.8 mil millones de pesos (incluyendo la participación de desarrollo social, salud y educación). Del total de familias beneficiarias, 68% reside en zonas rurales y 18% en zonas semiurbanas. El objetivo del programa es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de la inversión en capital humano, educación, salud y nutrición.

El programa otorga transferencias en efectivo (becas y apoyo alimenticio) a familias en pobreza extrema que cumplan con la corresponsabilidad de asistir regularmente a la escuela y cumplir con un esquema de citas de salud preventiva y asistencia a talleres educativos. Adicionalmente, entrega complementos alimenticios a menores de cuatro años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (véase Capítulo I). En 2007 se incluyó un apoyo energético (transferencia en efectivo para cubrir el gasto en el consumo de energéticos, luz, gas y otros), y a partir de 2008 se incrementó el apoyo alimentario en respuesta al alza internacional de los precios de los alimentos. El *Apoyo Alimentario Vivir Mejor* representa un incremento de casi el doble de la transferencia que recibían los beneficiarios por concepto de alimentación y apoyo energético.

Desde su inicio, *Oportunidades* ha contado con evaluaciones de impacto rigurosas. Los resultados indican que el programa ha tenido un efecto positivo en la nutrición, salud y escolaridad de los niños participantes. En el componente educativo, de 1997 a 2003 se logró que en las zonas rurales 64% más de niños y jóvenes completaran al menos cinco grados escolares, y en las zonas urbanas incrementaran un año más su escolaridad. En el componente de salud, en las zonas rurales se redujo en 20% los días de enfermedad al año en los menores de seis años y en adultos entre 16 y 49 años de edad, mientras que en las áreas urbanas la disminución fue de 24% para los niños de 6 a 15 años de edad. Con el componente nutricional se logró que los niños beneficiarios de las zonas rurales con edades de 24 a 71 meses crecieran 0.67 centímetros más, respecto a los niños no beneficiarios, entre 1997 y 2003. En 2007 se realizó el levantamiento de la octava ronda de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL) que permitirá próximamente conocer los impactos del programa en la población rural después de diez años de operación.

En el largo plazo, se esperaría que la mayor inversión en capital humano adquirida a través del progra-

ma contribuya a un mayor y mejor aprovechamiento de las oportunidades que surjan en las regiones de mayor dinamismo económico del país. El diseño y modelo operativo del programa ha sido un ejemplo internacional, replicado en varios países. Más de 80 millones de personas en América Latina son atendidas por programas sociales inspirados en el modelo de *Oportunidades* (*Oportunidades*, 2008).

El segundo programa de mayor importancia presupuestal es el *Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más*. Inició en 2007 con una cobertura universal en localidades menores a 2 500 habitantes, y en 2008 beneficia a 1.6 millones de adultos mayores en localidades de hasta 20 mil habitantes. El programa otorga un apoyo económico en efectivo a todos los adultos mayores de 70 años que vivan en las localidades objetivo.

La relevancia de este programa radica en la mayor razón de dependencia de los adultos mayores en las localidades de menor tamaño (10.4% en el ámbito rural, 7% en el urbano), y en la falta de cobertura de los sistemas de pensiones contributivos. Actualmente, se lleva a cabo una evaluación del impacto del programa y en los próximos meses se espera conocer sus efectos en los arreglos residenciales, nivel de consumo y empoderamiento de los adultos mayores.

Con relación en el marco normativo, cabe destacar la promulgación de la Ley de Desarrollo Social en 2004. Esta ley establece los principios y criterios generales para el diseño e institucionalización de la política social de Estado con un enfoque que trasciende la visión sexenal. Instituye la creación de instituciones para promover una política social más coordinada, focalizada en zonas prioritarias y transparente, tales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (organismo encargado de la medición de la pobreza y evaluación), la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (instancia de coordinación a nivel federal), la Comisión Nacional de Desarrollo Social (órgano de coordinación entre los distintos niveles de gobierno) y el Consejo

CUADRO X.5. PRINCIPALES PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN ÁREAS RURALES

PROGRAMA/OBJETIVO	COBERTURA	PRESUPUESTO 2009 (MILLONES DE PESOS)	OBSERVACIONES
OPORTUNIDADES			
MEJORAR LA SALUD, EDUCACIÓN Y ALIMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA, A TRAVÉS DE INCENTIVOS MONETARIOS A LA DEMANDA.	5 MILLONES DE FAMILIAS EN POBREZA EXTREMA.	47 845	SE ENTREGA APOYO ADICIONAL POR ALZA DE PRECIOS EN 2008.
ATENCIÓN A LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MÁS EN ZONAS RURALES			
MEJORAR LAS CONDICIONES DE LOS ADULTOS MAYORES, MEDIANTE UN APOYO ECONÓMICO Y ACCIONES DE PROMOCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.	1.8 MILLONES DE ADULTOS MAYORES.	13 176	DESDE 2009 SE PODRÁN INCORPORAR LOCALIDADES MARGINADAS DE HASTA 30 MIL HAB.
DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS			
CREAR O MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA Y DE SERVICIOS, ASÍ COMO LAS VIVIENDAS.	<ul style="list-style-type: none"> • MUNICIPIOS DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN QUE FORMAN PARTE DE LAS ZAP. • MUNICIPIOS PREDOMINANTEMENTE INDÍGENAS. • LOCALIDADES ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS REGIONES ESTABLECIDAS EN LA DECLARATORIA DE ZAP, Y SUS ÁREAS DE INFLUENCIA; • LOCALIDADES DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN, UBICADAS EN MUNICIPIOS DE MARGINACIÓN MEDIA, BAJA Y MUY BAJA. 	8 161	SURGE EN 2009 COMO LA FUSIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL, MICRORREGIONES Y EL PROGRAMA DE APOYO A ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA.
ABASTO RURAL Y APOYO ALIMENTARIO, DICONSA			
GARANTIZAR EL ABASTO DE PRODUCTOS Y LA NUTRICIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL MARGINADA, MEDIANTE LA ENTREGA DE DESPENSAS Y EFECTIVO (APOYO ALIMENTARIO) Y OPERACIÓN DE TIENDAS (ABASTO RURAL).	MÁS DE 122 620 HOGARES (APOYO ALIMENTARIO).	2 496	EN 2009 EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO EN ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA SE FUSIONÓ AL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO A CARGO DE DICONSA S.A. DE C.V.
ABASTO SOCIAL DE LECHE LICONSA S.A. DE C.V.			
DOTAR DE LECHE FORTIFICADA A FAMILIAS DE ESCASOS RECURSOS.		1 641	
OPCIONES PRODUCTIVAS			
APOYAR LA IDENTIFICACIÓN DE MODELOS PRODUCTIVOS VIABLES, LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES EMPRESARIALES, Y EL COFINANCIAMIENTO Y FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS ESTRATÉGICOS, QUE CONTRIBUYAN A GENERAR EMPLEO E INGRESO.	MÁS DE 10 200 PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA POBLACIÓN EN POBREZA EN MUNICIPIOS Y LOCALIDADES DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN.	997	HAY 4 MODALIDADES: AGENCIAS DE DESARROLLO, RED DE MENTORES, PROYECTOS INTEGRADORES Y COFINANCIAMIENTO.
EMPLEO TEMPORAL			
APOYO TEMPORAL AL INGRESO DE INDIVIDUOS PARTICIPANTES EN PROYECTOS COMUNITARIOS, EN SITUACIONES DE BAJA DEMANDA LABORAL O EMERGENCIAS. DIRIGIDO A LOCALIDADES HASTA 15 MIL HABITANTES.	21 474 BENEFICIARIOS (PET). 23 656 PERSONAS (PET INMEDIATO).	283	MODALIDAD DE PET INMEDIATO PARA ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES.
ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS			
MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO DE LOS JORNALEROS AGRÍCOLAS DURANTE SU CICLO MIGRATORIO, A TRAVÉS DE APOYOS EN EFECTIVO Y ESPECIE; ACCIONES DE PROMOCIÓN SOCIAL; Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL.	535 359 BENEFICIARIOS EN 18 ENTIDADES FEDERATIVAS.	228	

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009.

Consultivo de Desarrollo Social (mecanismo de participación de la sociedad civil) (véase Capítulo I).

X.2.2 DESARROLLO RURAL

En 1992, se reformó la Constitución y la legislación agraria para modificar el esquema de tenencia de la tierra. Se dio fin al reparto agrario, se eliminaron restricciones a la renta y venta de la tierra ejidal y se permitió la asociación entre el sector ejidal y el privado. Estas reformas buscaban promover una mayor inversión gracias a la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, mayor eficiencia a través de las transacciones de compra y renta y un aumento en el acceso al crédito derivado de la posibilidad de utilizar la tierra como garantía.

El principal instrumento de política de esta reforma fue el *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos* (PROCEDE). Inició su operación en 1993 con el objetivo de regularizar los derechos sobre la tierra parcelada y de uso común, así como el área de asentamiento humano y solares urbanos de los ejidos. Asimismo, buscaba delimitar cada ejido, cada parcela y cada solar, y reconocer los derechos de los poseedores y vecindados. Para 2006, más de 28 mil núcleos agrarios (ejidos y comunidades) estaban certificados y titulados, lo cual representa 92% de la propiedad social en México. A partir de julio de 2007 opera la certificación derivada del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) (Presidencia de la República, 2007). Entre los beneficios del programa se incluyen: mayor equidad debido a un aumento en el acceso a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y los vecindados que previamente no contaban con derechos de propiedad; resolución de conflictos y paz social en las zonas rurales; mejoras en el acceso a la propiedad comunal; y mejor funcionamiento del mercado de tierra (World Bank, 2004; Torroja, 2001).

En 2009 una tercera parte de los recursos contemplados en el PEC se destinaron a brindar apoyos

a la producción en zonas rurales.¹¹ Esto representó un presupuesto anual estimado de 24.5 mil millones de pesos operados principalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

El *Programa Alianza para el Campo* es la principal iniciativa de modernización agrícola en México. Es un conjunto de programas que empezó a operar en 1996 con el objetivo de dar incentivos para la inversión, a través de un esquema de subsidios de porcentajes variables (generalmente 50%) a los productores y organizaciones de productores para realizar inversiones productivas en proyectos aprobados. Alianza opera por demanda, está descentralizado y requiere el cofinanciamiento de los gobiernos estatales y beneficiarios. Las vertientes principales son: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural.

A partir de 2002, la operación de los programas de la vertiente de desarrollo rural (*Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural*, *Programa Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural*, *Programa Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural*) se reorientó para otorgar una mayor y mejor atención a las regiones marginadas y grupos prioritarios. Los programas se concentraron en tres grandes áreas estratégicas: atención de grupos sociales prioritarios (mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad, jornaleros e indígenas), atención a regiones de alta y muy alta marginación y apoyo a sectores o cadenas productivas de amplia inclusión social.

El *Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural* (PAPIR) es un fondo de inversión que proporciona subsidios a la población rural de bajos ingresos para mejorar sus granjas o realizar otras inversiones productivas. A partir de 2005, sólo las organizaciones de productores son elegibles para participar en el programa.

¹¹ Incluye financiamiento y aseguramiento, adquisición de activos productivos, apoyos directos, atención a problemas estructurales, soporte e infraestructura hidráulica.

El *Programa Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural* (PRODESCA) apoya la operación del PA-PIR, a través de dar capacitación y asistencia técnica a los productores para la formulación y ejecución de proyectos. El *Programa Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural* (PROFEMOR) apoya a las organizaciones de productores y provee asistencia técnica a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, a través de los coordinadores técnicos.

Los fondos federales son asignados a los estados conforme a una fórmula que pondera distintas variables sobre agricultura, ganadería y desarrollo rural en cada estado, así como la eficiencia operativa y la participación estatal. Las vertientes principales de Alianza están descentralizadas y su operación está mayoritariamente a cargo de las autoridades estatales. Los fideicomisos estatales son responsables del manejo financiero y de la aprobación de las propuestas de los productores, a través de un comité técnico. Desde 2003, parte de los fondos de la vertiente de desarrollo rural están descentralizadas al nivel municipal.

En 2003 se creó el *Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera* (PROGAN), con el fin de fomentar la productividad de la ganadería bovina extensiva, a través de la mejora de la cobertura vegetal de los terrenos de pastoreo y el incremento de su productividad forrajera, así como la creación del *Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado* para el registro y control sanitario del ganado. El programa otorga un pago anual incremental por vientre bovino en edad reproductiva por un periodo de cuatro años, condicionado al cumplimiento de las mejoras tecnológicas comprometidas y de la participación en las campañas zoonosanitarias. En 2007, el programa se transformó en el componente de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (nuevo PROGAN) del *Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria*, y amplió su cobertura para atender a la ganadería bovina productora de carne, a la producción de leche de bovino en sistemas familiares, a la producción ovina, caprina y apícola. Asimismo, se incorporaron apoyos

diferenciados para las diferentes escalas de productores, y se estableció un mínimo de escala productiva para poder participar en el programa.¹²

El *Programa de Apoyos directos al Campo* (PROCAMPO) es el programa agrícola más importante. Inició su operación a finales de 1993 con el fin de facilitar la transición de un esquema de precios de garantía a un esquema de mercado. Se transfiere a los productores por hectárea cultivada por temporada agrícola en el periodo base alrededor de 1 100 pesos.¹³ El programa cubre anualmente una superficie de cercana a 13 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad de la superficie cultivable del país. El presupuesto del programa en 2009 es equivalente a 16 803 millones de pesos.

A partir de 2001 se introdujo una serie de mejoras al programa, incluso la creación del *Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO* (PROCAMPO Capitaliza) que permite el acceso anticipado a las transferencias futuras del programa para su utilización como garantía en la obtención de un crédito, estimulando la capitalización de los beneficiarios. Asimismo, en el PROCAMPO tradicional se realiza el pago de la transferencia temprano en el ciclo de cultivo para facilitar la compra de insumos y dar mayor certidumbre en el ingreso esperado, promoviendo una mayor inversión de los productores. Finalmente, se simplificaron los criterios de elegibilidad y se realizaron acciones para darlos a conocer.

¹² De acuerdo con los Lineamientos Específicos del nuevo PROGAN, el estrato de menor escala los integran los productores individuales, grupales, ejidos o comunidades con una escala productiva entre 5 y 35 vientres bovinos o su equivalente en las otras especies.

¹³ Originalmente, los cultivos elegibles para la transferencia de PROCAMPO son maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. A partir de 1995, todos los cultivos lícitos son elegibles.

Por último, cabe destacar la operación desde 1991 del organismo de Apoyos y Servicios de Comercialización Agropecuaria (ASERCA) con el fin de subsidiar la comercialización de productos básicos. Alrededor de 90% de los subsidios se destina a la comercialización de trigo, maíz y sorgo, en beneficio de las principales regiones productoras de estos cultivos.

Con relación en el marco normativo, cabe destacar la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001. Esta ley establece los siguientes objetivos de las políticas, acciones y programas en el medio rural:

- Promover el bienestar social y económico, a través de la diversificación y generación de empleo, incluyendo el no agropecuario, así como el incremento en el ingreso.
- Corregir disparidades en el desarrollo regional, a través de la atención diferenciada a regiones de mayor rezago.
- Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria mediante el impulso a la producción agropecuaria.
- Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales.
- Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura.

El mecanismo establecido por la ley para establecer las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida en el campo es el ya mencionado PEC. Éste debe fomentar acciones en materia de economía y empleo; seguridad en la tenencia de la tierra; educación y capacitación; salud; alimentación; planificación familiar; seguridad social; infraestructura, equipamiento comunitario y urbano; combate a la pobreza y marginación; política de población; cuidado al medio ambiente; equidad de género y protección de grupos vulnerables; impulso al desarrollo

de la población indígena; protección a los trabajadores rurales, particularmente, jornaleros agrícolas y migratorios; atención en situaciones de desastre; y combate a la ilegalidad y paz social. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del PEC se integran el Presupuesto de Egresos de la Federación.

X.2.3 ENFOQUE TERRITORIAL

México tiene una larga tradición de iniciativas para promover el desarrollo con un enfoque territorial, con énfasis en zonas marginadas. Aunque el énfasis en distintas estrategias de intervención ha variado en el tiempo, existe una constante en la identificación de áreas prioritarias (las de mayor marginación) y en el reconocimiento a la necesidad de una mejor coordinación de las acciones.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se establece la importancia del desarrollo regional en la política pública del país. A partir de ello, se trabaja en el diseño y operación de políticas de desarrollo regional, vinculadas al desarrollo social, que generen prosperidad y equidad en la población, mediante el aprovechamiento de los recursos naturales, del capital humano y productivo de las regiones, de acuerdo a su vocación social, económica y cultural. En el primer semestre de 2007 funcionaban cinco fideicomisos (FIDESUR, FIDCENTRO, FIDERCO, FIDENORESTE y FIDENOROESTE) con un saldo al 30 de junio de 2007 de alrededor de 300 millones de pesos.

Por otro lado, en la última década destaca la ejecución de la *Estrategia de Microrregiones (EM)*, y más recientemente la *Estrategia 100 x 100*.

Durante el periodo 2002-2006, la EM fue la principal iniciativa para mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos. Su propósito era establecer y consolidar un piso básico de infraestructura, servicios y capital social que promoviera el desarrollo integral de las localidades designadas como centros estratégicos comunitarios (CEC), así como el acceso a estos

emprendimientos por parte de la población que habita en localidades consideradas dentro de sus áreas de influencia, a través de la concurrencia de programas y políticas públicas.

Por un lado, buscaba sumar e impulsar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, las instituciones académicas, la sociedad civil y de las propias comunidades, para la realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios sociales, promoción económica y organización comunitaria. Por otro, concentraba las intervenciones en unidades geográficas prioritarias denominadas microrregiones, que incluyen a los municipios de alta y muy alta marginación, así como a los de marginación relativa y predominantemente indígenas. Dentro de las microrregiones, las intervenciones a su vez se concentraron en CEC que presentaban condiciones iniciales adecuadas y de confluencia natural para otras más pequeñas y dispersas.

Se identificaron 263 microrregiones distribuidas en los 31 estados del país con, una población de casi 20 millones de personas. Estaban integradas por 1 340 municipios, y en ellos se identificó a 2 966 localidades CEC, que configuran el universo de acción de la EM.

Con la información del censo de 2000 y del conteo de 2005, la evaluación de impacto de la EM encontró resultados mixtos (ITESM, 2006). A nivel localidad CEC, se encontró un impacto favorable en el Índice de marginación absoluto.¹⁴ El conjunto de las carencias en las condiciones estructurales de marginación en las localidades CEC disminuyó tan sólo

alrededor de 0.411 puntos porcentuales más, en promedio, en comparación con lo que hubiera disminuido en ausencia de la EM. Tanto a nivel localidad como municipal, la EM tuvo un impacto positivo en la reducción del porcentaje de viviendas con piso de tierra.

Cabe destacar también el impacto sobre la disponibilidad del servicio de cómputo e Internet público en las localidades CEC a través de los centros comunitarios de aprendizaje, con un valor de 34.1 puntos porcentuales más de lo que se hubiera esperado en ausencia de la EM, que es seguramente la intervención más importante de toda la EM, seguida por las acciones de piso firme.

Sin embargo, no se encontró evidencia de que la EM haya tenido un impacto substancial en la reducción de la marginación municipal, o en promover el desarrollo económico de las localidades CEC y de influencia.

En 2007 se dio un nuevo impulso a la coordinación interinstitucional a través de la *Estrategia 100x100* para atender, de manera prioritaria, a los municipios que presentan los menores niveles del Índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La Estrategia opera con un enfoque municipalista en siete entidades donde se ubican los 125 municipios con menor IDH (Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Contempla seis vertientes: educación, salud, productividad e ingreso, infraestructura social, vivienda y medio ambiente.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social ha consolidado la coordinación institucional al acordar la creación de seis grupos de trabajo, uno por cada vertiente. En estos grupos se ha realizado un esfuerzo de convergencia de políticas públicas que ha permitido definir 39 indicadores de resultados y 55 metas de impacto para el bienestar y el desarrollo de la población de los municipios involucrados. Con estos insumos se ha elaborado el *Programa de Trabajo 2008-2012* que incluye las acciones que cada dependencia realizará para alcanzar las metas que, de manera concertada, se han definido.

¹⁴ El Índice de marginación absoluto a nivel de localidad para 2005 consta de ocho componentes: analfabetismo, sin educación básica terminada, sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, sin electricidad, con hacinamiento, con piso de tierra y con ingresos por hogar menores a dos salarios mínimos. Para el nivel municipal se añade un componente adicional, que es el de porcentaje población que vive en localidades menores a 2 500 habitantes. De todos estos componentes se tuvo información, excepto para el de ingresos.

En el primer año de operación, la inversión federal en los 125 municipios es 2.4 veces mayor respecto a lo invertido el año pasado, y 3.5 veces superior a lo invertido en 2005. La mayor proporción de la inversión federal se ha destinado a la construcción de infraestructura social básica (40%), educación (20%), salud (18%) y acciones para promover la productividad y el ingreso (14%) (SEDESOL, 2007).

X.2.4 DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Para superar los desequilibrios regionales y aprovechar las ventajas competitivas de las regiones se deberá impulsar y fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órganos de gobierno, otorgando mayores responsabilidades a

los estados y municipios, así como impulsando el desarrollo de acciones integrales.

A finales de la década de los noventa se desarrolló una serie de reformas institucionales orientada a descentralizar el gasto público. Destaca la creación en 1998 de una nueva modalidad de transferencias federales a través del ramo presupuestal Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), el cual transfiere recursos descentralizados a los estados y municipios, ya no por convenio o por voluntad del gobierno federal, como se hacía hasta 1997, sino por mandato legal. Los fondos para el desarrollo estatal y municipal privilegian la atención a grupos y regiones que presentan las mayores desventajas económicas y sociales.

El Ramo 33 incluye siete fondos (véase cuadro X.6): Fondo de Aportaciones para la Educación Bá-

CUADRO X.6. RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (PESOS)

FONDO	OBJETIVO	2008	% DEL RAMO 33
TOTAL		369 569 077 483	100.0
FAEB	COBERTURA, CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.	204 026 993 500	55.2
FASSA	FORTALECER LOS SERVICIOS DE SALUD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA UNA ATENCIÓN MÁS EFICAZ Y EFICIENTE DE LAS NECESIDADES DE SALUD DE LA POBLACIÓN.	43 995 351 100	11.9
FAIS	INFRAESTRUCTURA BÁSICA EN REGIONES MARGINADAS.	38 297 092 500	10.4
FORTAMUN	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS.	39 251 456 045	10.6
FAM	ASISTENCIA SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE ESPACIOS EDUCATIVOS.	12 469 533 318	3.4
FASP	IMPULSAR ACCIONES CONJUNTAS, EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, DONDE PARTICIPEN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.	6 000 000 000	1.6
FAETA	EDUCACIÓN TÉCNICA Y EDUCACIÓN PARA ADULTOS.	4 082 279 220	1.1
FAFEF ^A	AMINORAR LA INCERTIDUMBRE A LA QUE ESTABAN SUJETOS LOS PRESUPUESTOS LOCALES Y EVITAR, EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE, PROBLEMAS DE LIQUIDEZ EN EL CORTO PLAZO.	21 446 371 800	5.8

Nota: A/ Creado en 2007, antes Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) dentro del Ramo 39. Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2008.

sica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), antes Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Cabe señalar que el FAIS se divide, a su vez, en el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Los recursos del primero se destinan a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal. El FISM se orienta a la realización de obras en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias marginadas, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

Es necesario avanzar en la rendición de cuentas de estos recursos a través del monitoreo y evaluación para garantizar los beneficios de la descentralización, minimizando los riesgos de clientelismo político y cacicazgo.

X.3 PERSPECTIVAS Y RETOS

Paralelamente al proceso de urbanización, en México persiste aún una proporción importante de población que habita en localidades rurales y en transición rural-urbana. En 2008, la población de localidades menores de 15 mil habitantes era de 29.8 millones, la cual representa 27.9% del total nacional.

En contraste con la población urbana, en los siguientes 22 años, la población en localidades meno-

res a 15 mil habitantes disminuirá en términos absolutos y relativas, estimándose que en 2030 alcance un total de 28.8 millones de personas, 944.3 mil habitantes menos que la población actual, por lo que su participación disminuiría a 23.9% con una tasa de crecimiento de -0.1% promedio anual.

Se estima que 15 estados podrían registrar aumentos de población rural y en transición rural-urbana, con un incremento en conjunto de 1.1 millones de habitantes hacia 2030, mientras que 16 entidades verían disminuir su población rural y semiurbana, la cual, en conjunto, decrecería en alrededor de 2.1 millones de habitantes.

A pesar de su disminución paulatina, la población rural seguirá siendo importante en números absolutos y en su participación en el total. Esto implica la necesidad de continuar los esfuerzos en mejorar sus condiciones de vida, particularmente en las siguientes áreas:

- Altos costos de transacción derivados de la dispersión de localidades y difícil acceso: en 2005 la población rural se encontraba dispersa en más de 180 mil localidades con un tamaño promedio de 131 habitantes y con una elevada heterogeneidad en su accesibilidad. Esta situación persistirá en el largo plazo. La escasez de oportunidades repercute, a su vez, en el deterioro de los recursos naturales ligados a la subsistencia, mientras que la carencia de infraestructura social incrementa la vulnerabilidad de la población.
- Estructura de edad e índice de dependencia: en las localidades rurales existen 76 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, lo cual refleja el rezago en la transición demográfica y el impacto de la migración. Se presenta una carga económica mayor de niños y adultos mayores que debe ser considerada por la política pública, así como una mayor dependencia de recursos externos a las comunidades para su subsistencia.
- Marginación: a pesar del avance sustancial, se estima que en 2005, 2.1 millones de viviendas

rurales carecían de drenaje adecuado; 1.7 millones, de agua potable en la vivienda o el predio; y medio millón, de energía eléctrica. Es necesario continuar con la inversión, de los programas federales y de los recursos descentralizados, incrementando su efectividad para lograr la cobertura universal de los servicios básicos, al tiempo que se debe considerar los costos de provisión y reforzando la centralidad de los asentamientos con mayores ventajas en la prestación de servicios sociales básicos.

- Calidad de los servicios: el avance en la cobertura de servicios de educación y salud no ha estado aparejado por mejoras en la calidad de los servicios, particularmente, en el ámbito rural. La descentralización en la operación de los servicios enfrenta el reto de generar los incentivos para garantizar una mayor calidad a nivel nacional y cerrar la disparidad rural-urbana.
- Pobreza: en 2006, nueve millones de habitantes de las zonas rurales vivían en pobreza extrema. La transmisión intergeneracional de la pobreza es un reto de mediano y largo plazo para la política pública. Sin duda, el *Programa Oportunidades* representa un gran avance para romper ese círculo vicioso. Sin embargo, es necesario mantener la consistencia y continuidad de este programa para poder capitalizar las inversiones en capital humano generadas por el programa. Asimismo, es importante diseñar esquemas complementarios de demostrada efectividad para el fortalecimiento de alternativas de generación de ingreso presente de las familias pobres y oportunidades de empleo futuro de los beneficiarios de *Oportunidades*.
- Certidumbre en la tenencia de la tierra: para dar continuidad al importante avance logrado por el PROCEDE en materia de delimitación, certificación y titulación es necesario mantener un registro de la propiedad agraria actualizado y confiable.
- Vínculos económicos entre localidades rurales, semiurbanas y urbanas: es necesario fomentar el desarrollo de proyectos económicos basados en la integración de cadenas productivas locales y regionales y mejorar la accesibilidad, conectividad y articulación rural-urbana.
- Desarrollo de zonas rurales y en transición como alternativas de residencia y destino de migración: es importante avanzar en la diversificación de la economía rural mediante el fomento de actividades no agropecuarias y promoción de productos agrícolas no tradicionales, así como identificar localidades en transición rural-urbana con capacidad de atracción poblacional; y evitar el poblamiento de zonas frágiles y de alto valor ambiental.
- Recursos naturales, energéticos y medio ambiente: es fundamental promover la preservación del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como impulsar acciones para reducir la contaminación ambiental.
- Vulnerabilidad: es necesario identificar los factores geográficos y socio-demográficos que incrementan el riesgo ante desastres y mejorar los sistemas de protección civil y atención a desastres.
- Articulación entre programas y coordinación interinstitucional: es necesario promover la consideración de contenidos demográficos en los programas de desarrollo económico y social. Asimismo es importante evitar la duplicidad de programas y promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno y entre los sectores que inciden en el desarrollo rural sustentable.
- Efectividad y progresividad del gasto: persiste un número elevado de programas con una cobertura fragmentada, alcance temporal limitado y focalización inadecuada. Es necesario, revisar su relevancia, efectividad, e incidencia en la población en los deciles más bajos de ingreso, y con base en esto ajustar su escala y promover su continuidad.
- Consolidación del federalismo: es indispensable fortalecer y ampliar las capacidades estatales y locales en materia de población y desarrollo rural, a través de formación de recursos humanos y asistencia técnica.

- Evaluación: es crítico consolidar la institucionalización de la evaluación como una herramienta de planeación, rendición de cuentas y transparencia de la política pública en todos los niveles de gobierno.

En resumen, tal como lo establece el *Programa Nacional de Población 2008-2012* se enfrentan cinco grandes retos en ámbito rural. Primero, reducir la incidencia de los factores demográficos que intensifican la pobreza y acentúan la desigualdad

rural-urbana. Segundo, reducir los riesgos del cambio en la estructura por edad de la población rural. Tercero, avanzar en una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental. Cuarto, enfrentar los desafíos de la migración, particularmente en las zonas rurales como lugares de origen. Finalmente, Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del desarrollo rural y la distribución poblacional.