

**DIAGNÓSTICO:  
ALTERNATIVAS DE LA POBLACIÓN RURAL EN  
POBREZA PARA GENERAR INGRESOS SOSTENIBLES**

MAYO DE 2010  
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

## **Presentación**

La elaboración de diagnósticos que fundamenten la creación o permanencia de programas sociales se enmarca dentro del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (artículo 7); dichos diagnósticos deben ajustarse a los lineamientos determinados por la SEDESOL, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009. Asimismo, las evaluaciones externas hechas en el 2007 a los programas sociales operados por esta Secretaría, reportaron la carencia de diagnósticos en la mayoría de los programas. El presente diagnóstico es producto de la colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y fue coordinado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. CAUSAS DEL PROBLEMA .....</b>	<b>8</b>
LA DISPERSIÓN TERRITORIAL.....	8
LIMITADA PRESENCIA EMPRESARIAL GENERADORA DE EMPLEO .....	12
ESCASA GENERACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS RENTABLES .....	15
DESARTICULACIÓN DE MERCADOS Y CADENAS PRODUCTIVAS .....	19
<b>2.2. EFECTOS DEL PROBLEMA .....</b>	<b>23</b>
INCREMENTO DE LA MIGRACIÓN .....	23
INCAPACIDAD PARA CUBRIR NECESIDADES BÁSICAS .....	24
DISMINUCIÓN O PÉRDIDA DEL PATRIMONIO Y DETERIORO DE RECURSOS NATURALES .....	25
TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA .....	29
<b>3. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1. POBLACIÓN POTENCIAL.....</b>	<b>30</b>
DEFINICIÓN .....	30
CARACTERIZACIÓN .....	31
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA .....	33
POBLACIÓN POTENCIAL Y EDUCACIÓN .....	34
ACCESO A LA SALUD .....	35
CARACTERÍSTICAS LABORALES.....	36
CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA.....	40
<b>3.2. POBLACIÓN OBJETIVO .....</b>	<b>41</b>
<b>DINÁMICA POBLACIONAL.....</b>	<b>42</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>44</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>46</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS .....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO .....</b>	<b>49</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, el Banco Mundial resalta la importancia que tiene el sector agrícola para los habitantes de las zonas rurales<sup>1</sup> en la oferta de oportunidades para salir de la pobreza y para contribuir al cumplimiento de uno de los objetivos del milenio: reducir en 50% la pobreza y el hambre entre 1990 y 2015<sup>2</sup>. No obstante, en México el sector agrícola está altamente rezagado con respecto a los demás sectores y la población rural vive mayoritariamente en pobreza.

Si bien 36% de la población mexicana vive en zonas rurales, 63% de la población en pobreza alimentaria habita en estas áreas<sup>3</sup>. De manera que, en México la pobreza extrema es un fenómeno mayoritariamente rural que puede ser analizado desde diversas perspectivas. Una de las principales problemáticas que vive la población rural en pobreza es el hecho de no contar con alternativas suficientes para generar ingresos sostenibles, problema para cuya atención el Gobierno Federal ha instrumentado distintos programas y estrategias.

Con la intención describir y analizar la problemática planteada, en la primera parte del presente diagnóstico se refieren sus causas y efectos. Posteriormente, se presenta una caracterización de la población a la que se pretende beneficiar.

---

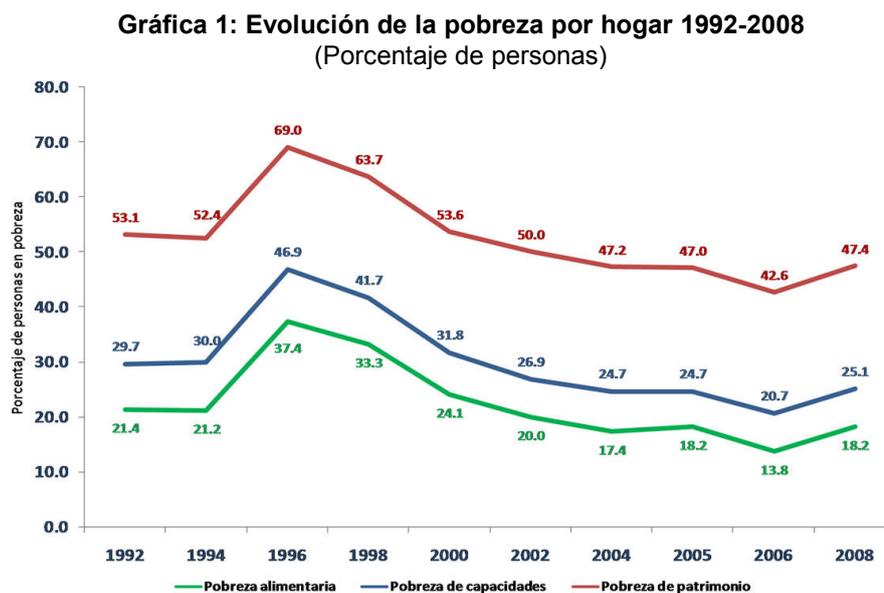
<sup>1</sup> Para este diagnóstico las zonas rurales son todas aquellas localidades y municipios menores de 15,000 personas.

<sup>2</sup> Banco Mundial, 2008. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo.

<sup>3</sup> De acuerdo con los cálculos del CONEVAL, en 2008 38.4 millones de personas residían en zonas rurales y 63% de éstas se encontraban en pobreza alimentaria.

## 2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, 50.6 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza de patrimonio y 19.5 millones en pobreza alimentaria<sup>4</sup>. En la gráfica siguiente se observa la evolución de la pobreza a nivel nacional, que si bien se redujo de manera significativa entre 1996 y 2006, presentó un aumento en 2008.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008.

De los 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, 7.2 millones se ubicaban en zonas urbanas y 12.2 millones en rurales, lo cual significa que seis de cada diez personas en situación de pobreza alimentaria habitan en las zonas rurales. En las localidades de menos de 15 mil habitantes, la pobreza de patrimonio aqueja al 60.8% de la población, lo que corresponde a 23.4 millones de personas<sup>5</sup>.

La pobreza tiene causas complejas y es de carácter multidimensional. Particularmente, en el ámbito rural su análisis comprende temas relacionados con la geografía, la cultura, la historia, los mercados y las políticas públicas. De manera que en México, las zonas rurales abarcan más del 80% del territorio del país, y alojan aproximadamente a 38 millones de personas, es decir el 36% de la población total<sup>6</sup>.

<sup>4</sup>Ver definición de la metodología establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en Glosario.

<sup>5</sup> ENIGH, 2008.

<sup>6</sup>ENIGH 2008. INEGI.

Los municipios con mayor pobreza se encuentran ubicados en zonas montañosas y de difícil acceso, lo que encarece la construcción de infraestructura y el suministro de servicios públicos. Estas condiciones dificultan, entre otros aspectos, el acceso a servicios básicos como la educación y la salud. Por ejemplo, un aspecto central en el rezago de la población rural es el bajo nivel educativo, según los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005, 75.2% de la población rural o no tiene instrucción o sólo alcanza la primaria como máximo nivel de escolaridad. Otro inconveniente de la dispersión geográfica es la dificultad de la comunicación entre mercados, lo que inhibe las inversiones en proyectos potencialmente rentables con capacidad para generación de empleo.

Por otra parte, más de 50% de la población ocupada en el sector rural la constituyen personas sin tierra, en donde 72.6% de las unidades de producción rural son menores de 5 hectáreas, 22.3% son de entre 5 y 20 hectáreas y únicamente 5.1% son mayores a 20 hectáreas<sup>7</sup>. Aunado a ello, la producción de la mayoría de las unidades de producción rural se destina al autoconsumo, lo que da lugar a un mercado laboral precario.

A pesar de que la pobreza ha sido una constante en el sector rural, en los últimos años se registra un incremento del ingreso per cápita de la población rural de 24.2% real, para el período 1992-2006<sup>8</sup>. Este aumento proviene principalmente de los rubros de transferencias y de remuneraciones de asalariados. El desarrollo de actividades asalariadas no agrícolas entre la población rural en condiciones de pobreza moderada ha significado un factor importante para su sostenimiento, aunque el impacto de estas actividades no ha generado bienestar entre los más pobres<sup>9</sup>. Entre 1992 y 2002 los ingresos de la población rural en pobreza alimentaria en actividades no agrícolas registraron un incremento de 2%, mientras que el ingreso por actividades agrícolas se contrajo 21%<sup>10</sup>. Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del primer trimestre de 2009, se estima que los pequeños negocios (micronegocios y pequeños establecimientos) generan el 47.5% del empleo rural.

Estos datos muestran la situación del sector rural en pobreza y su necesidad por encontrar opciones viables de generación de ingresos. En las siguientes secciones se analizará de manera más detallada esta problemática, así como sus causas y efectos, mismos que se relacionan en el diagrama a continuación (árbol del problema).

---

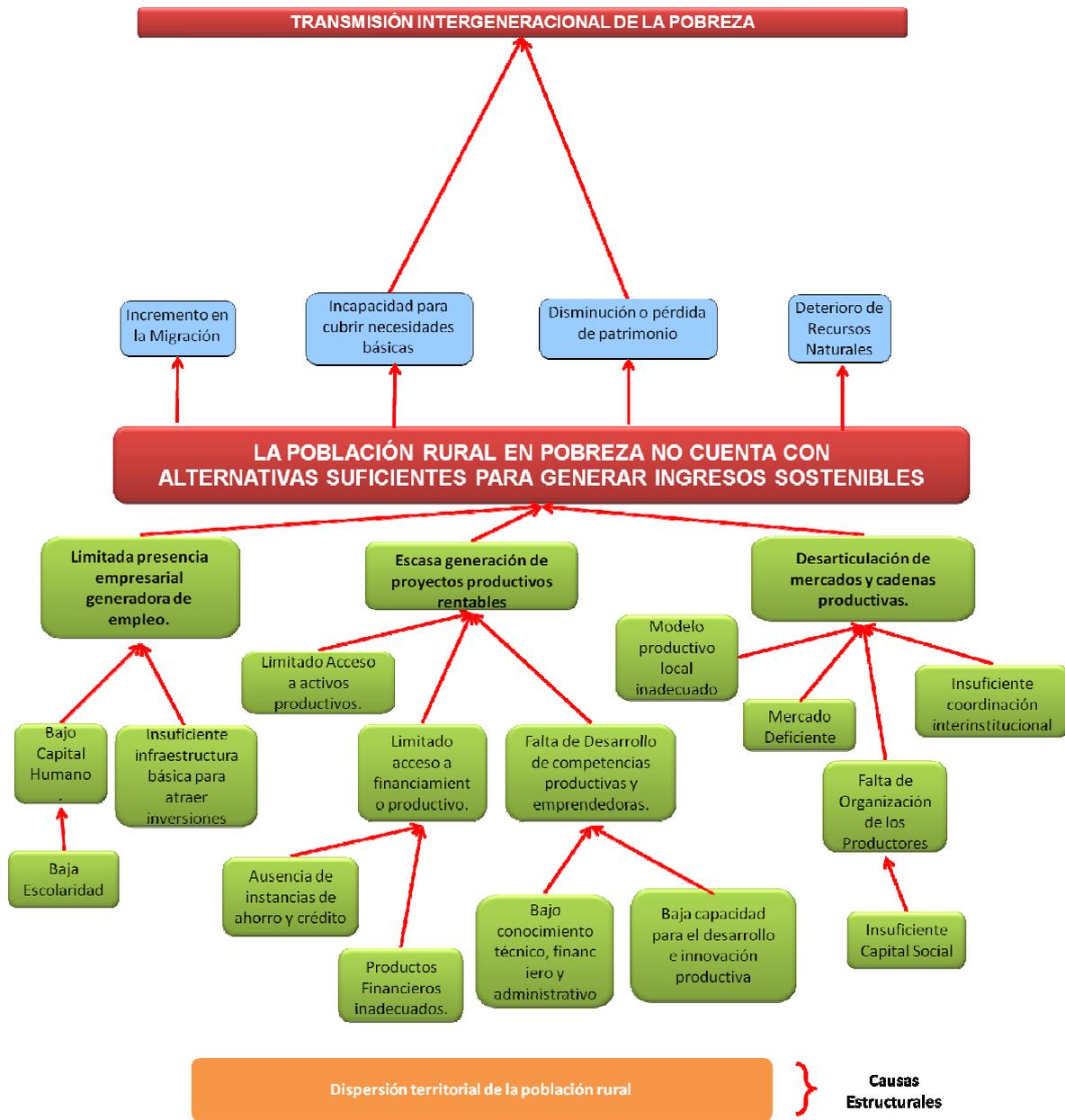
<sup>7</sup> INEGI. 2007. VIII Censo Agrícola, Pecuario y Forestal.

<sup>8</sup> CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008.

<sup>9</sup> Entre 1992 y 2002, las actividades no agrícolas entre la población rural de pobreza moderada reportaron un incremento del 60%, de acuerdo con cálculos hechos por el Banco Mundial de acuerdo a la base de la ENIGH de esos años.

<sup>10</sup> Banco Mundial. 2005. La pobreza rural en México.

## Árbol de Problemas



## 2.1. CAUSAS DEL PROBLEMA

### LA DISPERSIÓN TERRITORIAL

Una característica significativa de la población rural, es su enorme dispersión territorial. El II Censo Nacional de Población de 2005 identificó 184,748 localidades de menos de 2,500 habitantes, con una población total de 24,276,536 personas. Entre estas localidades, 66% tienen menos de 50 habitantes y albergan a sólo 5.5% de la población de este grupo. Para el problema que trata este diagnóstico, la dispersión territorial es una causa estructural que se relaciona en mayor o menor medida con el conjunto de causas planteadas en el árbol de problemas, de ahí que esté presente a lo largo del desarrollo de este documento.

Durante el siglo pasado, México transitó de ser un país eminentemente rural a uno predominantemente urbano: hasta la década de 1950 poco más de la mitad de la población nacional residía en localidades menores de 2,500 habitantes y para el año 2000 dos de cada tres mexicanos vivían en alguna de las 364 ciudades del Sistema Urbano Nacional<sup>11</sup>.

De acuerdo con los cálculos del Consejo Nacional de Población, tres de cada cuatro localidades rurales tienen un alto o muy alto grado de marginación y en ellas reside 61% de la población rural. La marginación en los asentamientos rurales tiende a aumentar conforme se alejan de asentamientos humanos mayores y de las vías de comunicación<sup>12</sup>. En este sentido, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) agrupa a las localidades rurales<sup>13</sup> en cuatro categorías:

- i) cercanas a ciudades: ubicadas a cinco kilómetros o menos de una localidad de 15 mil habitantes o más;
- ii) cercanas a centros de población mixtos o en transición: localizadas a 2.5 kilómetros o menos de una localidad de 2,500 a 14,999 habitantes;
- iii) cercanas a carreteras: situadas a tres kilómetros o menos de un camino transitable durante todo el año;
- iv) aisladas: el resto de localidades rurales, alejadas de centros de población de mayor tamaño y de vías de comunicación.

De manera que, conforme al índice de marginación elaborado por CONAPO, 4.4 millones de personas (18.4% de la población rural) residen en localidades cercanas a ciudades, 2.3 millones (9.6%) en localidades cercanas a centros de población mixtos, 12.1 millones (50.9%) en asentamientos cercanos

---

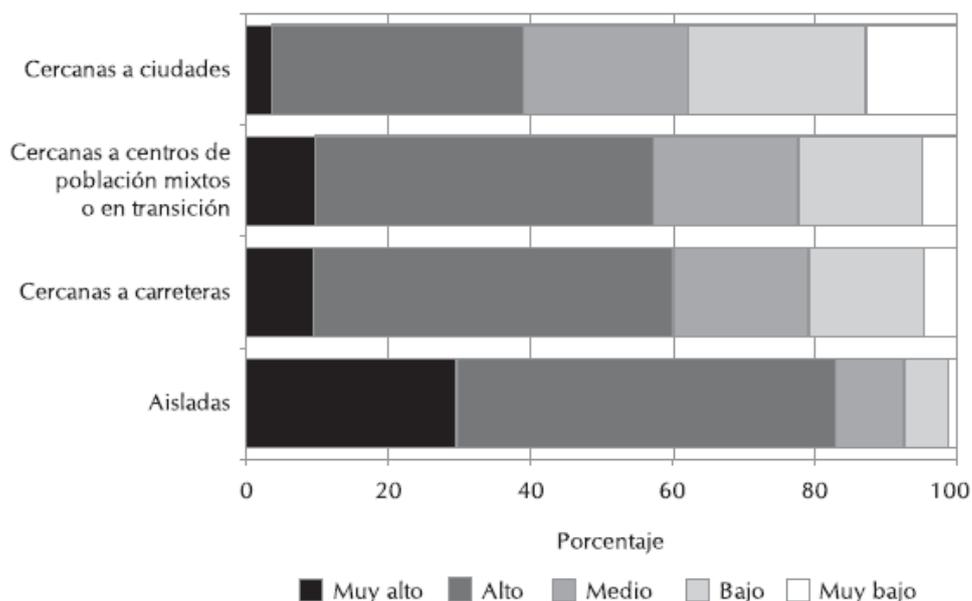
<sup>11</sup> CONAPO. La situación demográfica en México 2003.

<sup>12</sup>El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. Fuente: CONAPO. Índices de marginación 2005.

<sup>13</sup> Para CONAPO una localidad rural es aquella de menos de 2,500 habitantes.

a carreteras y 5 millones (21.1%) en localidades aisladas. Sin embargo, la proporción de población que reside en localidades con alto y muy alto grado de marginación asciende a 39% en las localidades cercanas a ciudades, a 60% en las localidades cercanas a carreteras y a 83% en las localidades aisladas, donde nueve de cada diez localidades muestran un alto o muy alto grado de marginación.

**Gráfica 2: Distribución de la población en localidades menores de 2 500 habitantes por ubicación geográfica, según grado de marginación, 2005**



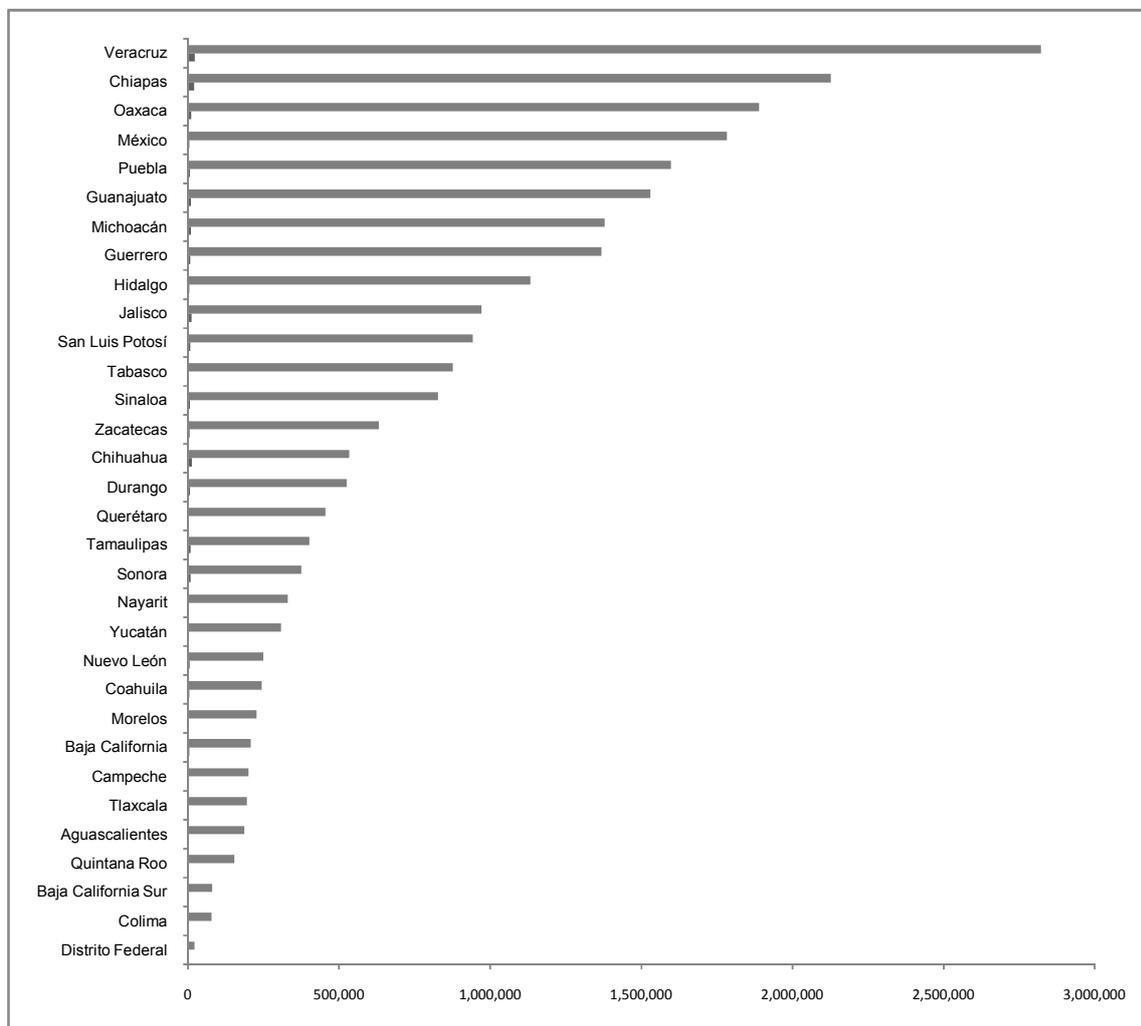
Fuente: La situación demográfica en México 2008. CONAPO.

Las entidades federativas con mayor número de personas viviendo en localidades menores de 2,500 habitantes son Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Puebla y Guanajuato.

Para dar cuenta de lo que esto significa en términos de acceso a educación, salud y servicios, en 2005, 19% de los pobladores rurales de 15 años y más era analfabeta y 45% no concluyó la educación primaria. Por su parte, el 16% de las viviendas en estas localidades no contaba con drenaje ni excusado, 29% tenía piso de tierra y una de cada tres no disponía de agua dentro de la vivienda o el terreno donde estaba asentada, además de que el 45% presentaba algún nivel de hacinamiento y 47% no tenía refrigerador<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> CONAPO. La situación demográfica en México 2008.

**Gráfica 3: Distribución de la población en localidades menores de 2 500 habitantes por estado**

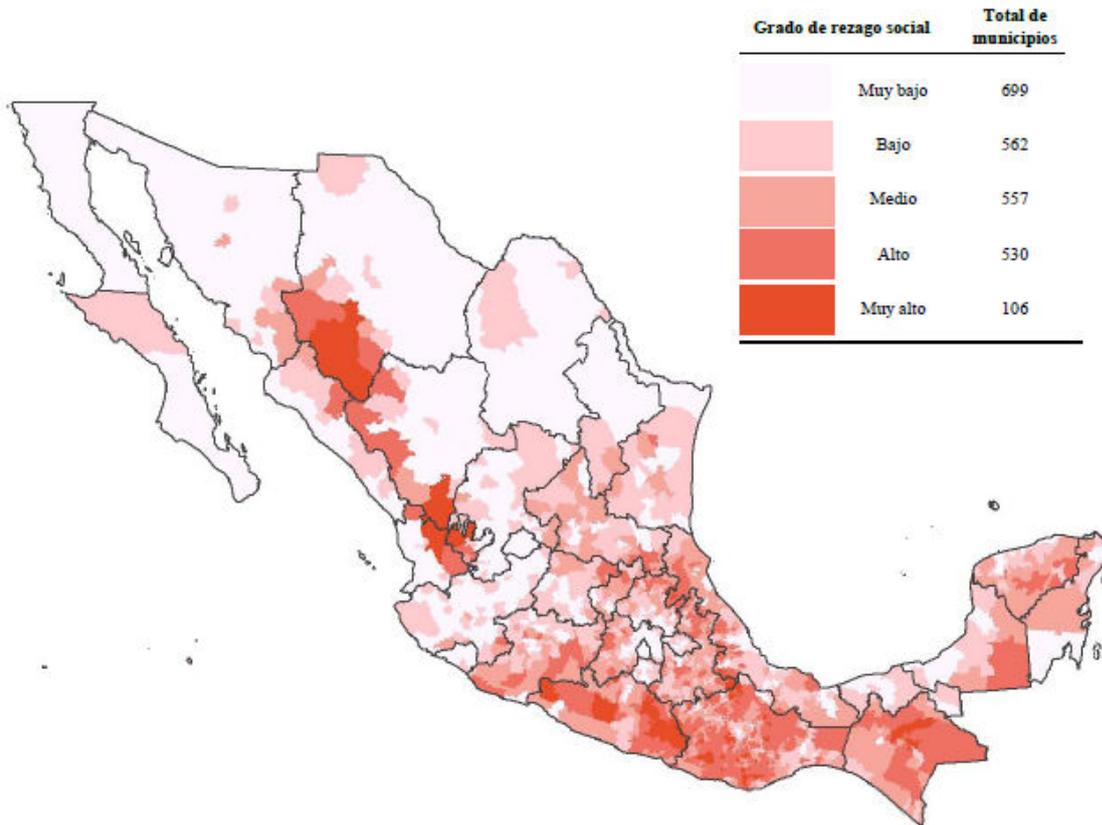


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (con estimaciones del II Censo de Población y Vivienda)

En congruencia con lo establecido hasta ahora acerca de la problemática que se plantea en comunidades aisladas y dispersas, el índice de rezago social<sup>15</sup> estimado a nivel municipal y local por el CONEVAL, permite observar la distribución geográfica de la pobreza, caracterizada por mayores rezagos en el sur- sureste y zonas serranas del país.

<sup>15</sup> El CONEVAL construyó el Índice de rezago social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar. Los datos empleados se obtuvieron de los resultados definitivos del *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

**Mapa 1: Grado de rezago social a nivel municipal, 2005**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

Para explicar las desigualdades regionales del bienestar, el Banco Mundial plantea una hipótesis relacionada con la geografía, la cual sugiere que la causa principal de la pobreza y el débil crecimiento de los niveles de vida, son los limitados retornos a las características individuales en diferentes zonas geográficas. Es decir, en áreas mejor dotadas de infraestructura y servicios básicos como electricidad, agua potable y saneamiento, la productividad y los retornos económicos tienden a ser más altos y por tanto facilitan la salida de la situación de pobreza en la que se encuentran<sup>16</sup>. Por lo anterior, la dispersión territorial ocasiona una falta de bienes públicos en las comunidades más alejadas, dificulta la creación de alternativas viables para la generación de ingresos y, en consecuencia, limita las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

<sup>16</sup> Banco Mundial 2009. Determinantes de las Desigualdades Regionales de Bienestar al Interior de los Países de América Latina.

Considerando la complejidad que presenta abordar una problemática como la que aquí se presenta, se plantea desarrollar tres de sus causas fundamentales, que aunadas a la dispersión territorial y la problemática que ésta implica en materia de falta de infraestructura y servicios, contribuyen a construir dicho panorama: una limitada presencia empresarial generadora de empleo, una escasa generación de proyectos productivos y una desarticulación de mercados y cadenas productivas.

### **LIMITADA PRESENCIA EMPRESARIAL GENERADORA DE EMPLEO**

Son varios los factores que influyen en la existencia de una limitada presencia empresarial capaz de generar empleos en las zonas rurales. Por ejemplo, la dificultad de acceso a los mercados, la escasez de financiamiento, las capacidades limitadas de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo económico en sus localidades y la escasa coordinación de las instituciones de fomento entre sí, dificultan la atracción de inversiones para la generación de pequeñas y medianas empresas en zonas rurales así como el desarrollo de las empresas rurales ya existentes<sup>17</sup>. De igual forma, la falta de capital humano, la escasa o nula vinculación entre empresas e instituciones de educación y en ocasiones la corrupción, también limitan las inversiones, frenan y alteran los procesos capaces de crear una empresa y de generar empleos en el medio rural.

En el medio rural mexicano coexisten dos realidades. Por un lado se ubican los productores agropecuarios que han logrado vincularse con los mercados dinámicos, tanto a nivel interno como externo, generando polos de desarrollo que constituyen los ejemplos exitosos en el sector. Por otro lado, los productores pobres con una economía campesina, dedicados a la producción de cultivos de bajo valor agregado y que están prácticamente enfocados a la subsistencia. Este último grupo presenta grandes rezagos en activos, tecnología e infraestructura y muchos de sus integrantes se encuentran dispersos en las zonas montañosas y en el sur-sureste del país.

De ahí que el empleo rural se genera básicamente en dos fuentes: i. empresas agropecuarias y no agropecuarias que contratan mano de obra asalariada, y ii. empresas pequeñas que cuentan con mano de obra no remunerada, muchas veces propiedad de la misma familia. Según cifras de la ENIGH 2008, la población ocupada rural es de más de quince millones de trabajadores (15,308,549) . De ellos, 1,584, (10.3%) corresponden principalmente a empleados familiares sin remuneración, que forman parte del mercado laboral de las pequeñas empresas con altos grados de informalidad. El 34.4%, (4,717,749) de los casi 14 millones restantes se compone de trabajadores independientes Un

---

<sup>17</sup> La micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME's), son un elemento fundamental para el desarrollo y la generación de empleo, en México, aportan 52% del PIB y contribuyen con 72% de los empleos formales. Se estima que en 2006 existían poco más de 4.2 millones de empresas de las cuales el 99.8% eran MiPyME's, la gran mayoría estaban ubicadas en zonas urbanas. Portal de la Secretaría de Economía. <http://www.economia.gob.mx/?P=7700#> .Consultado: 13 de julio de 2009.

trabajador independiente representa algún tipo de emprendimiento económico, que se expresa en un pequeño productor, y el 65.6% corresponde a los asalariados.

El capital humano, entendido como el conjunto de conocimientos, aptitudes y experiencia que hacen económicamente productivos a los seres humanos, es un factor importante y está muy relacionado con la educación<sup>18</sup>. De acuerdo con diversos autores la educación tiene un papel central en la generación de crecimiento económico, bienestar y desarrollo humano<sup>19</sup>. Un estudio realizado por la CEPAL en 2009 sobre el impacto de la educación en la pobreza rural en México define que la educación, por sí sola, es un mecanismo efectivo para ayudar a que las personas salgan de la pobreza. De hecho, el estudio plantea que cuando la persona promedio del sector rural termina su educación primaria, la probabilidad de que se encuentre en pobreza alimentaria se reduce en 7.3%, la de caer en pobreza de capacidades en 8.3%, y la de encontrarse en pobreza patrimonial cae en 8.3%<sup>20</sup>.

En este contexto, el nivel de escolaridad es un indicador de la presencia de capital humano. En México, los habitantes de 15 años y más, tienen en promedio 8.1 grados de escolaridad, lo que significa que han cursado un poco más del segundo año de secundaria. No obstante, la tasa de escolaridad es muy distinta entre las localidades rurales y urbanas. Mientras que en las localidades rurales menores de 2,500 habitantes 18% de la población no tiene escolaridad y sólo el 3% tiene educación superior, en las localidades de más de 100 mil habitantes pasa justo lo contrario, ya que 20 de cada 100 habitantes tienen educación superior y 4 de cada 100 no tienen escolaridad<sup>21</sup>.

Pero no basta la cobertura educativa y los incentivos para asistir a la escuela, habría que destacar la importancia de la calidad de la educación que recibe este sector poblacional y la conveniencia de sus contenidos para el tipo de contexto en el que viven. Un ejemplo de ello son los escasos apoyos para la capacitación de personas en materia financiera y técnica, aspecto que detiene de alguna manera las posibilidades de emprender negocios con una preparación más adecuada de la población rural.

De acuerdo a los datos del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal de 2007<sup>22</sup>, en México existen 112.7 millones de hectáreas ocupadas por unidades de producción que representan 57.3% del territorio nacional. Entre los más de 4 millones de los pequeños productores que trabajan estas tierras,

---

<sup>18</sup>De acuerdo a la definición del Banco Mundial, consultada en:

<http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>

<sup>19</sup> Becker, 1995 y Schultz, 1961.

<sup>20</sup> Ordaz Díaz, Juan Luis. México: impacto de la educación en la pobreza rural. Serie Estudios y perspectivas 105. CEPAL, 2009.

<sup>21</sup> INEGI, 2008. II Censo Nacional de Población y Vivienda. Perfil Socioeconómico de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>22</sup> Este Censo tiene el objetivo de conocer la estructura productiva y las características económicas y tecnológicas de las unidades de producción del sector agropecuario y forestal.

27.3% no asistió a la escuela; del 72.7% restante que si asistió a la escuela, tres cuartas partes cursó únicamente la primaria.

Si al bajo nivel educativo se suman las condiciones de escasa infraestructura, las posibilidades de generar alternativas de desarrollo son aún menores. En otras palabras, una comunidad sin infraestructura ni personal técnico capacitado, enfrenta serias dificultades para el desarrollo de capacidades para la innovación productiva en el más amplio sentido. De manera que, la escasa instrucción técnica, la difusión desigual de las tecnologías más antiguas, como la electricidad y los teléfonos, y la baja tasa de penetración de las tecnologías en zonas rurales, reducen aún más la capacidad de los países en desarrollo para absorber tecnología<sup>23</sup>.

A manera de ejemplo, en el cuadro siguiente se presenta la evolución de algunos de los subsidios que distintos sistemas de crédito aportan para la formación técnica de los beneficiarios. De esta información se resalta que el subsidio total ha decrecido casi un 50% de 2002 a 2005 y que son dos las instancias que realmente han destinado recursos a este tema, de las cuales el Programa de Crédito por Administración (PROCREA) redujo considerablemente el subsidio destinado a formación de 2002 a 2005, y el Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN) que en el mismo período mantuvo constante el recurso destinado a este rubro, a pesar de duplicar su contribución relativa.

**Cuadro 1: Composición de los subsidios a formación de personas**

	2002	2003	2004	2005
Sistema de Estímulos a la Banca SIEBAN	45.1%	49.1%	70.7%	83.4%
Sistema de Estímulos a las Uniones de Crédito SIESUC	0.1%	0.1%	0.0%	0.3%
Promotor de Crédito Administrado PROCREA	54.8%	50.8%	29.2%	16.0%
Sociedad Financiera de Objeto Múltiple SOFOLES	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%
<b>Subsidio Total (millones de pesos de 2005)</b>	<b>547.4</b>	<b>464.2</b>	<b>482.4</b>	<b>293.2</b>

Fuente: BID. 2007. Servicios Financieros Rurales en México. Informe de Consultoría.

Considerando el escaso capital humano de las poblaciones rurales pobres, y la limitada presencia empresarial, es difícil la creación de nuevos empleos. Esta dificultad está también relacionada con una escasa generación de proyectos productivos rentables en la zona, tema que se desarrolla a continuación.

<sup>23</sup> Banco Mundial. 2008. Perspectivas económicas mundiales 2008: Difusión de la tecnología en los países en desarrollo.

## **ESCASA GENERACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS RENTABLES**

En un estudio realizado por el Banco Mundial se menciona que en México cada año se crean aproximadamente 200,000 empresas, de las cuales sólo 70,000 permanecen después de dos años. Entre las causas de esta realidad se identifican la falta de acceso al financiamiento, fuerza de trabajo carente de habilidades y deficiente información sobre oportunidades de mercado. Además, se menciona la necesidad de tecnologías más productivas y métodos de organización del trabajo. Todo esto aunado a una excesiva burocracia para la apertura, operación y ampliación de las empresas generan evidentes desventajas para la generación de empresas rentables<sup>24</sup>.

En el campo mexicano la situación no es muy distinta, aunque para definir la escasa generación de proyectos productivos que se vive en este medio se sugiere considerar el limitado acceso a dos insumos básicos: los activos productivos y el financiamiento.

La tierra es el principal activo productivo y la forma en que se distribuye es un aspecto fundamental para definir su potencial. De acuerdo con el Censo Agrícola, Pecuario y Forestal de 2007, la problemática del minifundio sigue vigente en el sector rural a pesar de las reformas constitucionales de 1990. En 1991 el 66.3% de las unidades de producción agrícola tenían menos de 5 hectáreas, para 2007 esta proporción aumentó a 72.6%<sup>25</sup>.

Adicionalmente, la superficie promedio de las unidades de producción se redujo de 8 a 7.3 hectáreas entre 1991 y 2007, como consecuencia de un incremento de las unidades de producción de 3.8 a 4.1 millones de unidades y de una ligera disminución de la superficie agrícola nacional<sup>26</sup>.

Un efecto directo de la reducción del tamaño de los predios de producción es la baja rentabilidad, sobre todo si éstos se dedican a los cultivos tradicionales (maíz, trigo, sorgo y frijol, principalmente). Un efecto colateral es que mientras menor es la propiedad, la garantía para solicitar un crédito es también menor y esto disminuye la posibilidad de que los pequeños productores sean sujetos de crédito. Con pequeñas superficies de siembra los productores difícilmente pueden generar utilidades para comprar equipo y modernizar su sistema de producción y esto repercute en sus ingresos. De hecho, las entidades federativas del país con unidades de producción pequeñas en superficie tienden a registrar índices de marginación más altos que los estados de la República con unidades de producción de mayor tamaño<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Banco Mundial, 2007. Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs.

<sup>25</sup> De la Madrid Cordero. El Minifundio y el Campo Mexicano. Financiera Rural.

<sup>26</sup> En 2003 se crea la Financiera Rural, sustituyendo la labor de Banrural, para otorgar acceso al crédito y contribuir al fortalecimiento de la agricultura, ganadería y las actividades vinculadas con el medio rural.

<sup>27</sup> De la Madrid Cordero. El Minifundio y el Campo Mexicano. Financiera Rural.

Por otra parte, el acceso a los recursos de los programas gubernamentales tampoco está al alcance de los productores rurales pobres. Un ejemplo de ello es que 10%<sup>28</sup> de los agricultores con más tierras, concentra el 80% de los apoyos de ingreso objetivo que proporciona la SAGARPA a través de los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)<sup>29</sup>.

La tenencia de la tierra también genera incertidumbre en materia de inversiones. De acuerdo con una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la inversión extranjera directa en el sector agropecuario se ha canalizado hacia la agroindustria y no a la producción primaria, a pesar de la expectativa generada por la reforma a la propiedad ejidal.<sup>30</sup>

Otro obstáculo para la generación de proyectos productivos rentables es el limitado acceso a opciones de financiamiento. Con datos de junio de 2009, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reporta que sólo 35.7% de los municipios del país cuentan con sucursales bancarias<sup>31</sup>. De acuerdo con el BID, la carencia de intermediarios financieros formales de primer piso en el medio rural se explica por la dispersión geográfica de los usuarios, característica que impone altos costos de operación y un alto grado de riesgo<sup>32</sup>. No obstante los avances logrados para expandir la oferta de servicios financieros en las zonas rurales de México, a la fecha no se dispone de un acceso amplio a estos servicios, particularmente entre los productores agropecuarios de ingresos medios y bajos<sup>33</sup>.

Cabe mencionar que entre 2000 y 2005 la cartera de la banca privada en el sector agropecuario, silvícola y pesquero se redujo 42%<sup>34</sup>. En ese mismo periodo, la banca comercial concentró el 47.5% de su operación de crédito en los estados de Sonora, Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. Mientras que en 12 entidades con una amplia concentración de población en pobreza (Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala), sólo se recibió 3.1% del financiamiento total de la banca comercial al sector agropecuario<sup>35</sup>.

---

<sup>28</sup> Éste 10% también recibe 60% de los subsidios energéticos e hídricos, 55% de los apoyos del Programa de Desarrollo Rural de Alianza y 45% de los apoyos otorgados por PROCAMPO. Yúnez Naude, Antonio. El TLCAN, las políticas públicas del sector rural y el maíz. Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México. 2008.

<sup>29</sup> Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (**ASERCA**), es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (**SAGARPA**), creado a través de decreto presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados.

<sup>30</sup> Nota de Política. El Sector Rural en México: Desafíos y Oportunidades. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

<sup>31</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Banca Múltiple: Información Operativa. Junio 2009. Consultado en: [http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec\\_id=773&com\\_id=2](http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec_id=773&com_id=2)

<sup>32</sup> BID. 2002. México: Programa de consolidación del Sistema Financiero Rural.

<sup>33</sup> BID. 2007. Servicios Financieros Rurales en México. Informe de Consultoría.

<sup>34</sup> CEPAL. 2007. México: Notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

También entre 2000 y 2005 el crédito colocado por la banca de desarrollo se desplomó en 46% por el cierre del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)<sup>36</sup>. Aunado a esto, el crédito refaccionario<sup>37</sup> perdió importancia relativa hasta representar sólo 15% de la operación de la Financiera Rural (FINRURAL), entidad que sustituye a BANRURAL como banca de desarrollo.

Por su parte, los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)<sup>38</sup> elevaron sustancialmente sus descuentos en materia de créditos, a pesar de que los acreedores de este tipo de apoyo cada vez son menos y sobre todo los productores de menores ingresos. En este mismo sentido, la orientación de los créditos otorgados por FINRURAL en el ejercicio 2005, beneficiaron más al noroeste que tuvo únicamente 8% del número de créditos que representaron 26.6% de los recursos ejercidos; mientras que en el sureste se otorgó el 33% de los créditos, que representaron apenas el 10.6% de los recursos totales colocados. Esto refleja la desigualdad de las prácticas agropecuarias del país<sup>39</sup>.

En cuanto a las Instituciones de Micro Financiamiento (IMF), la Secretaría de Economía registra 120 sedes en 27 entidades federativas, con 1,818 sucursales que cubren 498 municipios en 31 entidades federativas. El 50% de las sedes de las IMF se concentran en cuatro entidades federativas: Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca y Veracruz. La mayoría de las sucursales se concentran en regiones de baja y muy baja marginación mientras que en los municipios de alta y muy alta marginación casi no hay cobertura<sup>40</sup>.

Otra fuente de financiamiento en el sector rural la constituye el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), que aglutina a las entidades de ahorro y crédito reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Sin embargo, su cobertura es principalmente en áreas urbanas y las pocas que operan en el sector rural tienen una limitada participación en el crédito agropecuario<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Ibid. CEPAL. 2007

<sup>37</sup> Préstamo específico destinado a la adquisición de activos fijos; para el caso de la actividad agropecuaria se pueden destinar los recursos a la adquisición de aperos, animales de trabajo, ganado o animales de cría; y en la industria a la adquisición de bienes de capital, maquinaria o equipo.

<sup>38</sup> Son cuatro fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México desde 1954. El objetivo de FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca sus recursos a través de **Bancos** y otros Intermediarios Financieros. <http://www.fira.gob.mx/irj/portal>

<sup>39</sup> CEPAL. 2007. México: Notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria.

<sup>40</sup> Secretaría de Economía. Boletín de Microfinanzas. Publicación trimestral. Año 4. Núm. 10, diciembre 2007.

<sup>41</sup> Conforme a un estudio realizado por BANSEFI en 2002, la presencia de estos organismos, en particular los más grandes, se da principalmente en las áreas urbanas. Este estudio, que abarcó a 388 de estos organismos (que representan 62% del total censado) menciona que 278 llevan a cabo operaciones en el sector rural, sobre todo para apoyar el pequeño comercio, actividades productivas rurales y específicamente para la agricultura y pequeña ganadería.

De manera que, los servicios de crédito destinados al medio rural, son provistos mayoritariamente por entidades que no pertenecen al sistema financiero regulado (tales como las dispensoras, paraфинancieras y las entidades financieras populares que todavía no operan bajo la Ley de Ahorro y Crédito Popular). Esto origina que sus clientes no tengan registro y por lo tanto quedan incapacitados para construir una historia financiera que les permita el acceso a servicios crediticios en entidades como la banca comercial o de desarrollo<sup>42</sup>.

Parte de la dificultad que enfrentan los pequeños productores es que requieren de financiamiento de bajo monto y con largos periodos de recuperación, aspectos que están fuera de la lógica de las entidades de crédito. Para la banca comercial el costo de operar en el área rural es más alto que en el área urbana, por lo que no resulta atractivo participar en un mercado donde los créditos solicitados pequeños y con un riesgo mayor.

Para la banca de desarrollo, por su parte, conformar intermediarios financieros es un proceso difícil y de largo plazo, por lo que su operación es limitada. En el caso de las microfinancieras, otorgan créditos pequeños, de máximo 15 mil pesos, y en la mayoría de los casos no corresponden a las necesidades de capitalización del sector agropecuario<sup>43</sup>. Además, la mayoría de los productos financieros disponibles para los productores agropecuarios son estandarizados y no se ajustan a las necesidades locales.

Paralelamente, la carencia de esquemas de educación financiera entre la población beneficiaria impide un uso más efectivo de los servicios financieros previstos. Partiendo de la idea de Amartya Sen (2000), quien refuta la idea de que el problema central de la pobreza se restringe a la falta de dinero, y plantea que la pobreza presenta un problema de condiciones de vida, donde la escasez de recursos va más allá de recursos financieros y toca recursos de capacidades y oportunidades<sup>44</sup>, la falta de una educación financiera es un obstáculo importante a considerar para entender la problemática aquí planteada.

De manera que, la sola provisión de servicios financieros no es suficiente resolver la pobreza. De ser así cualquier transferencia tendría esta capacidad. No obstante la experiencia señala que un subsidio, una transferencia o una remesa, impactan de distinta manera según su aplicación precisa frente a las necesidades más estratégicas de las familias que lo reciben. Como se menciona en un estudio realizado por el CIESAS y la Universidad Iberoamericana en torno a los patrones de comportamiento e impactos de los servicios financieros populares, “la teoría nos alerta que la inclusión de la familia en pobreza a sistemas financieros no recobra importancia solamente porque en sí pueda favorecer la

---

<sup>42</sup> BID. 2007. Servicios Financieros Rurales en México. Informe de Consultoría.

<sup>43</sup> Secretaría de Economía. Boletín de Microfinanzas. Op. Cit.

<sup>44</sup> Bazán, Lucía, et al. Ahorro y crédito en unidades domésticas mexicanas: patrones de comportamiento e impactos de los servicios financieros populares. CIESAS y Universidad Iberoamericana. México 2005.

acumulación de “riqueza”, sino a la vez incorpora a la familia en los sistemas económicos del mercado, y al vincular a la familia con la estructura de oportunidades de la sociedad contrapone la exclusión que es característica de situaciones de escasez”<sup>45</sup>.

En este sentido, el mejoramiento de capacidades de gestión financiera en las familias rurales, es esencial para que los programas y productos financieros existentes puedan generar el impacto deseado. Por ejemplo, los gobiernos pueden obtener resultados promoviendo cambios en la formación escolar y los métodos de enseñanza y garantizando que los trabajadores de extensión agrícola tengan conocimientos y capacidades más adecuadas, sin comprometer básicamente más recursos de los que ya tienen a disposición<sup>46</sup>.

De acuerdo con un estudio de la FAO, se puede contribuir a mejorar la capacidad financiera de los agricultores ayudando a la gente a analizar sus estrategias de vida y desarrollo, a aclarar sus metas, a elaborar planes financieros, y a manejar sus asuntos financieros. Con mejor conocimiento y confianza en sí mismos, los agricultores tendrán una mejor oportunidad de entender y usar los servicios financieros de manera efectiva<sup>47</sup>.

Finalmente, algunos estudios cuestionan la idoneidad de las acciones tendientes a fortalecer la demanda de productos financieros. Los mecanismos usualmente empleados (garantías líquidas, subsidios a los costos de transacción, subsidios a las tasas de interés, entre otros) no generan por sí mismos las condiciones para el acceso permanente a los servicios financieros<sup>48</sup>.

La evidencia anteriormente presentada resalta las diversas dificultades a las que se enfrentan los pequeños productores rurales –muchos de los cuales se encuentran en situación de pobreza– para contar con servicios financieros adecuados a su realidad, siendo este un obstáculo importante para desarrollar proyectos productivos rentables.

### **DESARTICULACIÓN DE MERCADOS Y CADENAS PRODUCTIVAS**

Uno de los efectos de la dispersión territorial es la inexistencia de vías de comunicación eficientes para trasladar las mercancías para su venta fuera de la comunidad de origen, lo que representa una barrera para posibles negocios. Por otro lado, la falta de organización entre los productores rurales impide y dificulta la creación de cadenas productivas. Los problemas para constituir organizaciones

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> C Heney, Jennifer, ¿Cómo mejorar la capacidad de gestión financiera de los agricultores?, FAO, 2005, disponible en: [http://www.fao.org/ag/ags/subjects/es/ruralfinance/pdf/Afr6\\_S.pdf](http://www.fao.org/ag/ags/subjects/es/ruralfinance/pdf/Afr6_S.pdf)

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> CEPAL, 2007. México: Notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria.

obedecen, entre otras causas, a razones culturales, así como a la retroalimentación de un entorno institucional incierto<sup>49</sup>.

La cultura de minifundio está asociada a una forma de producción individual, por lo que no sólo presenta un problema de estructura de la propiedad, sino también de organización social. Para muchos productores es complicado lograr agruparse en entidades formales con un nivel de organización que les permita crecer en conjunto y crear economías de escala.

Además de una cultura de individualismo, los problemas para organizarse están reforzados por otros aspectos como la falta de costumbre de trabajar en equipo, la desconfianza y la apatía. Adicionalmente, la falta de conocimientos sobre gestoría y organización aunada a una falta de comunicación y escasa cultura empresarial se identifican como dos de los problemas principales de las unidades de producción dedicadas a las actividades agropecuarias y forestales en una Encuesta hecha a los beneficiarios del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO) hecha en 2005.<sup>50</sup>

**Cuadro 2: Principales problemas que enfrentan productores para organizarse**

Problema	Porcentaje
Apatía y desconfianza	20
Carencia de recursos	18.33
Individualismo	15
Falta de conocimientos sobre gestoría y organización	13.33
Falta de cultura empresarial	8.33
Falta de comunicación	8.33
Falta de capacidad de la organización	5
Diferencias de los socios en cuestión social, político y religión	5
Falta de líderes	3.33
Dispersión geográfica de la cabecera municipal y de los socios	3.33
Total	100

Fuente: COLPOS, encuesta en la Evaluación 2005 del programa FOMAGRO

Más aún, de acuerdo con el Censo Agropecuario 2007, únicamente 1.8% de las unidades de producción rural se encuentran integradas en grupo para mejorar las condiciones de operación. A su vez, menos de 2.0%, de los representantes de estos grupos participan en otras organizaciones a través de las cuales puedan acceder a servicios o apoyos, como los Comités Sistema-Producto, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, las Asociaciones Agrícola o Ganaderas y las Organizaciones Campesinas.

<sup>49</sup>BID. 2007. Servicios Financieros Rurales en México. Informe de Consultoría.

<sup>50</sup> COLPOS, Encuesta en la Evaluación 2005 del programa FOMAGRO.

Si bien los ejidos y comunidades podrían considerarse figuras asociativas, la Ley Agraria considera que aparte de estas figuras es posible establecer otras formas de organización para la producción al interior de las mismas. Por ejemplo, el IX Censo Ejidal menciona que de los 31,518 ejidos y comunidades, únicamente el 35.4% registra algún tipo de organización o asociación.

Se había mencionado la existencia de una infraestructura deficiente que dificulta la comercialización de los productos de los pequeños productores rurales. Con ella, los costos de transacción aumentan y los sistemas de distribución resultan ineficientes. Otro problema surge cuando, por no estar organizados y sin conocimiento de nuevas tecnologías, no se pueden ofertar volúmenes de producción suficientes, y en ocasiones tampoco de la calidad que el mercado demanda.

La carencia de infraestructura física ocasiona pérdidas costosas, ya que sin un transporte o almacenamiento adecuado puede perderse una parte importante de la producción. Esto origina que aquellos productores o intermediarios que sí cuentan con recursos para transportar y almacenar productos, concentren la producción de muchos pequeños productores y la distribuyan, quedándose con una parte muy importante de las ganancias. Un ejemplo de ello es que sólo seis intermediarios manejan todos los volúmenes de las frutas y hortalizas en la Central de Abastos de la Ciudad de México<sup>51</sup>.

Por otro lado, la actividad agropecuaria sin la tecnología adecuada puede generar impactos negativos en los recursos que utiliza. Los principales impactos ambientales de la agricultura están relacionados con el uso inadecuado del agua y la deforestación, siendo esta última de gran influencia en los procesos de degradación de los suelos y de la biodiversidad. El uso de plaguicidas, la contaminación del agua y la producción de gases de efecto invernadero son también factores de riesgo que se relacionan con prácticas productivas inadecuadas en el campo.

Existen algunas iniciativas como los Comités Nacionales Sistema Producto, que fomentan el desarrollo de la competitividad en el sector rural y la integración de las cadenas agroalimentarias. Sin embargo, su funcionamiento tiene algunos problemas, entre los que destacan, la indefinición de prioridades nacionales, la débil presencia de los agentes económicos, una excesiva presencia gubernamental y una visión segmentada por cultivos o especies, aspectos que no hacen muy eficiente el trabajo de dichos Comités.<sup>52</sup> Otro mecanismo creado por el gobierno para apoyar el fortalecimiento del sector es el Programa Especial Concurrente (PEC), que concentra las inversiones programadas por el Gobierno Federal para el sector rural y organiza en 16 programas la participación de 12 Secretarías y más de 34 organismos públicos.

---

<sup>51</sup> OCDE, 2006. Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Los dos ejemplos citados en el párrafo anterior son prueba la voluntad de generar sinergias positivas de trabajo a nivel gubernamental, no obstante aún se hace presente una insuficiente coordinación institucional que también es una de las causas que no se concreten algunas de las acciones encaminadas a generar condiciones para la creación de empleo, de proyectos productivos rentables y la articulación de las cadenas productivas con los mercados en el ámbito rural<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup>BID. 2006. El sector rural en México: desafíos y oportunidades. Nota de Política.

## 2.2. EFECTOS DEL PROBLEMA

### INCREMENTO DE LA MIGRACIÓN

La migración interna ha sido determinante en la distribución territorial de la población. En México se observa, sobre todo en las últimas décadas, un traslado masivo de población del campo a las ciudades que a su vez originó un acelerado crecimiento de la población urbana. De acuerdo con datos de CONAPO, entre 1990 y 2005, el número de ciudades aumentó de 226 a 358 y la población que residía en ellas se duplicó al pasar de 36.0 a 73.7 millones de habitantes, en consecuencia, su participación en la población nacional se incrementó de 53.8% a 71.4%<sup>54</sup>.

De acuerdo a los datos de CONAPO, más de 80% de los migrantes en general, entre 1995 y 2000 tenían entre 12 y 29 años, un rango de edad que agrupa a la gran mayoría de la población económicamente activa. De manera que la evidente disminución de mano de obra joven en áreas rurales tiene un impacto significativo en la economía de estas comunidades. Además, la migración también provoca importantes cambios sociales derivados de la división familiar.

En este contexto, la migración hacia los Estados Unidos de América ha sido una constante. De acuerdo con CONAPO, nueve entidades reportan el 47% (región tradicional, conforme al siguiente cuadro) de los migrantes entre 1995 y 2000.

**Cuadro 3: Migración a Estados Unidos por región de residencia, según migrantes de retorno y migrantes a Estados Unidos durante el quinquenio, 1995-2000**

Región de residencia	Migrantes de retorno de Estados Unidos, 1995-2000 (%)	Total (%)	Migrantes a Estados Unidos, 1995-2000	
			Migrantes circulares	Migrantes que no retornaron
<b>Tradicional:</b>				
Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas	47.5	47.0	50.8	46.1
<b>Norte:</b>				
Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas	25.3	13.2	16.2	12.6
<b>Centro:</b>				
Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala	17.9	25.2	23.5	25.5
<b>Sur-Sureste:</b>				
Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán	9.3	14.7	9.5	15.8

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI, en la muestra del diez por ciento del *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000.

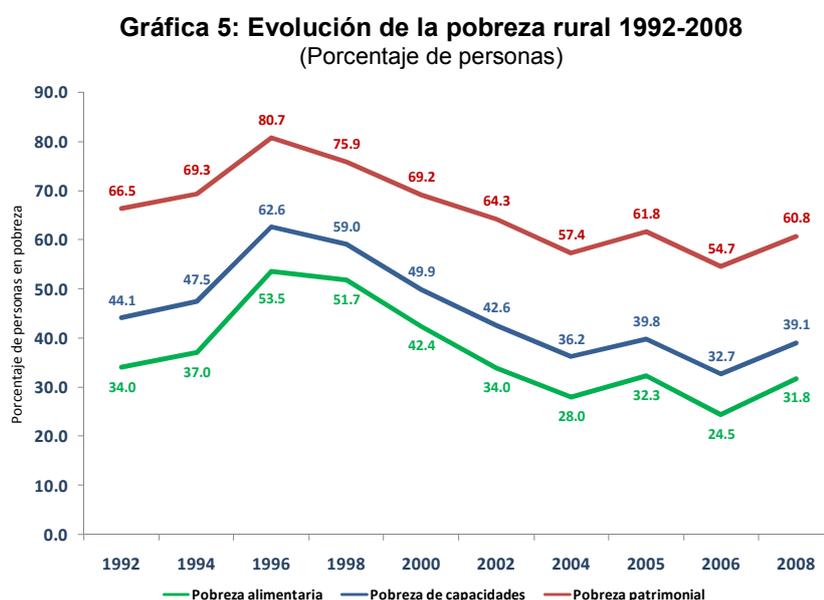
<sup>54</sup>Anzaldo, Carlos et al. Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable. CONAPO 2008.

Por otra parte, la emigración también ha proporcionado a las familias rurales un ingreso cada vez más importante a través de las remesas: el CONEVAL destaca que 67.3% de los hogares perceptores de remesas reside en zonas rurales (menos de 15 mil habitantes) y reporta que entre 1996 y 2006 la tasa de crecimiento de ingreso por remesas en los hogares rurales en pobreza alimentaria ha sido de 405.5%<sup>55</sup>.

Otro fenómeno que impacta la estructura productiva de las familias y las comunidades rurales es la migración temporal interna. Se estima que alrededor de tres millones de jornaleros agrícolas de Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz se desplazan temporalmente a las zonas de cultivo del Norte del país.<sup>56</sup>

#### INCAPACIDAD PARA CUBRIR NECESIDADES BÁSICAS

El incremento del número de pobres rurales es una prueba fehaciente de que las fuentes de ingresos de las comunidades rurales no son suficientes para cubrir sus necesidades básicas. El panorama de la pobreza rural no es muy distinto al de hace 15 años si se analizan los porcentajes de población en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. No obstante, se registra un descenso importante del número de personas en pobreza entre 1996 y 2004, y a partir de 2004 y hasta 2008 se registra un comportamiento poco estable de esta población.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008.

<sup>55</sup> Op. Cit. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008

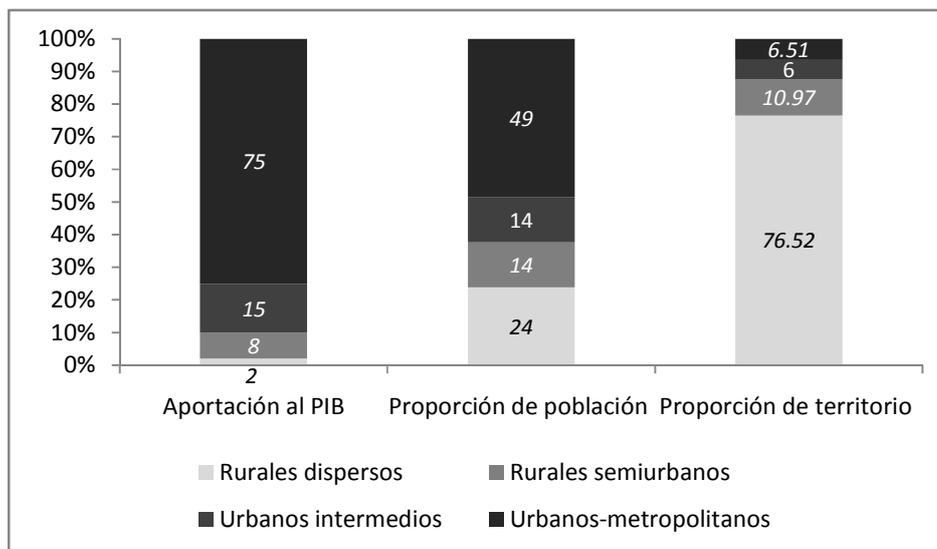
<sup>56</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012. SAGARPA 2007

La pobreza alimentaria es sin duda la más preocupante. Este tipo de pobreza se presenta mayoritariamente en el campo mexicano, las cifras difundidas en agosto 2008 por el CONEVAL señalan que prácticamente tres de cada diez personas en el ámbito rural se encuentran en condición de pobreza alimentaria.

Algunas necesidades básicas no cubiertas en el medio rural son la educación, el acceso a la salud y a otros servicios públicos. Como ya se ha mencionado, los hogares rurales tienen un menor nivel de educación que el promedio nacional. Respecto a los servicios de salud, agua potable, desagüe, telefonía fija y de celular, los hogares rurales están por debajo de la cobertura promedio a nivel nacional, especialmente los hogares más pobres.

Por otro lado, cabe resaltar la relación entre la proporción del PIB de los municipios rurales, el porcentaje de personas que los habitan y la extensión de territorio en la que habitan. En la siguiente gráfica se puede ver claramente una desproporción entre ingresos, número de personas y territorio.

**Gráfica 6: Generación del PIB en los municipios de México de acuerdo a su población y territorio**



Fuente: OCDE. Rural Policy Reviews: México. 2007.

Mientras que la población rural ocupa más del 76% del territorio, sólo produce el 2% del PIB con el 24% de la población del país. En tanto, los municipios urbanos metropolitanos producen el 75% del PIB, con 49% de la población distribuida en un 7% del territorio.

DISMINUCIÓN O PÉRDIDA DEL PATRIMONIO Y DETERIORO DE RECURSOS NATURALES

De acuerdo con el VIII Censo Agrícola, Pecuario y Forestal, entre 1991 y 2007 se reporta una ligera caída en la superficie agrícola nacional, de 30.5 a 30.2 millones de hectáreas. En el mismo periodo se registra un aumento de las unidades de producción, que crece de 3.8 a 4.1 millones. No obstante, mientras que en 1991 el 66.3% de las unidades de producción agrícola tenía menos de 5 hectáreas, en 2007 este porcentaje aumentó a 72.6%<sup>57</sup>. Esto significa que no solamente decreció el patrimonio en términos generales, sino que la mayoría de los pequeños propietarios disminuyeron el tamaño de sus predios, y aunque son más numerosos, las superficies de siembra disminuyen su capacidad de producción. En la práctica, la mayor parte de los campesinos mexicanos con superficies menores a 5 hectáreas se limitan a la producción para el autoconsumo y sólo una pequeña parte de la producción se logra comercializar en mercados locales a precios bajos<sup>58</sup>.

La pérdida de patrimonio está directamente relacionada con la incapacidad de generar recursos monetarios suficientes para sufragar gastos corrientes de subsistencia, especialmente cuando sobrevienen crisis económicas o desastres naturales. De manera que, al no contar con fuentes de ingreso suficientes, muchos propietarios se ven obligados a vender sus activos o una parte de ellos.

Es común que las tierras de los pequeños productores no se coticen a un buen precio en el mercado, por lo que el hecho de venderlas total o parcialmente ubica a los propietarios en una mayor desventaja, porque los ingresos de su venta les permitirá cubrir algunos gastos, pero difícilmente se podrá equiparar al valor productivo y de autosustento inherentes al patrimonio perdido.

El patrimonio de los productores rurales en México guarda cierta relación con su dispersión geográfica. Por un lado esta dispersión se relaciona con la subdivisión de la pequeña propiedad de los núcleos agrarios, originada por la repartición de la tierra entre los hijos de generación en generación y, por otro lado por la dotación de terrenos ejidales que se expandió a selvas y bosques sobre todo en el sur del país. Esto último ha traído serias consecuencias en la degradación en algunos ecosistemas<sup>59</sup>.

Se hace evidente la falta de oportunidades que se ofrecen a los pequeños productores rurales tanto para acceder a desarrollo tecnológico o esquemas de transferencia, como para ser asistidos en materia de competitividad. Además, generalmente tampoco cuentan con información oportuna para la toma de decisiones sobre producción, precios, volúmenes de producción y mercados, aspecto que se suma a las dificultades a enfrentar.

No sólo la expansión de tierras para la producción agrícola en ejidos localizados en selvas y bosques ha significado una pérdida importante de recursos naturales, también los modelos productivos locales han tenido efectos nocivos en el medio. Por ejemplo, de acuerdo con la SEMARNAT, entre los

---

<sup>57</sup> De la Madrid, Cordero. *Op. Cit.*

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> CONAPO. La situación demográfica en México 2003.

procesos de degradación del suelo, la degradación química es la más común en México y representa el 17.8% de la superficie del país. Este proceso está fuertemente asociado con el incremento de la agricultura e involucra procesos que conducen a la disminución o eliminación de la productividad biológica del suelo. En el caso de la contaminación del agua, CONAGUA, detectó en 74% de los sitios de monitoreo concentraciones nocivas de nitratos (superiores a 0.2 mg/L). Los nitratos son importantes componentes de los fertilizantes y tienen efectos adversos tanto en la flora y fauna que vive en los cuerpos de agua como en la salud humana<sup>60</sup>.

Por la falta de información y capacitación, o por la necesidad de generar ingresos de subsistencia, muchas veces se utilizan técnicas dañinas para el medio ambiente. Sin embargo, la constante utilización de prácticas productivas poco sustentables, a la larga también genera pérdida de patrimonio, porque los terrenos dejan de ser productivos por el exceso de químicos, por la deforestación o por el sobre pastoreo.

Un deterioro constante y masivo a nivel global de los recursos naturales ya está generando graves consecuencias en el cambio climático. Como resultado de las actividades humanas se han incrementado a nivel mundial las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero. El incremento en la concentración de estos gases tiende a elevar la temperatura de la superficie terrestre. De acuerdo a las observaciones de las temperaturas globales de atmósfera y océanos el calentamiento global es inequívoco y ahora se sabe con certeza que las actividades humanas son causa de este calentamiento<sup>61</sup>.

El cambio climático repercute de forma directa en la eficacia de las formas tradicionales de cultivo y los ciclos de temporal por los que se rigen. Además, derivado de este cambio también ha aumentado la frecuencia de los desastres naturales, que en nuestro país se provocan fundamentalmente por ciclones y tormentas que en última instancia afectan a la población y a su patrimonio.

Los ecosistemas y las especies que los integran, proporcionan una gran cantidad de bienes y servicios ambientales a la sociedad que van desde los alimentos hasta los servicios fundamentales que mantienen la vida, como la purificación del agua y aire, la regulación del clima y la fertilidad del suelo<sup>62</sup>. Es por eso que la falta de visión y conciencia en torno a la conservación del medio sigue siendo un problema en el sector rural a pesar de los programas de protección que se han implementado en las últimas décadas.

---

<sup>60</sup>Le siguen los procesos de erosión hídrica (11.9%), la eólica (9.5%) y la degradación física con 5.7%. Fuente: SEMARNAT. 2008. Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales.

<sup>61</sup> Moreno Sánchez, Ana Rosa et al. Impactos sociales del cambio climático en México. INE-PNUD. México, 2008.

<sup>62</sup> PNUMA. SEMARNAT. INEGI. 2005. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). Indicadores de Seguimiento México 2005.

Como se reporta en el documento *Impactos Sociales del Cambio Climático en México*, algunas de las principales causas sociales y económicas que han provocado el deterioro ambiental y el cambio climático son: el enorme crecimiento demográfico, la falta de planificación de un adecuado desarrollo económico-industrial basado en la sustentabilidad, la carencia de opciones de desarrollo regional, la escasa planeación de los asentamientos humanos, el lugar que se le ha otorgado a los bienes y servicios ambientales en la jerarquía de prioridades socio-económicas, la escasa presencia de alternativas energéticas y el uso de tecnología inapropiada, lesiva para el medio ambiente<sup>63</sup>.

Por ejemplo, de acuerdo con la SEMARNAT, las causas de la degradación del suelo en México incluyen el sobre pastoreo, las deficientes prácticas agrícolas, la deforestación, el mal manejo del agua, la sobreexplotación de la vegetación y el vertimiento de residuos industriales. La degradación del suelo se agrava en gran medida por la falta de regulación de su uso, y de hecho en la actualidad, el principal factor que amenaza a los bosques y selvas es el cambio del uso del suelo<sup>64</sup>, impulsado entre otras causas por la expansión de la frontera agropecuaria, los incendios forestales y la sobreexplotación de los recursos naturales<sup>65</sup>.

El incremento en la demanda de agua a causa del incremento de la población y para la satisfacción de actividades agrícolas, industriales y energéticas, genera un foco rojo que debe ser tomado en cuenta en la generación de modelos productivos sustentables<sup>66</sup>. Con cifras de CONAGUA, el sector agropecuario concentra el 60.6% del consumo total de agua del país<sup>67</sup>, no obstante, la eficiencia promedio del agua extraída de los acuíferos es del 46%, es decir, más de la mitad del agua que se extrae para el uso agrícola se pierde por infiltración y evaporación<sup>68</sup>.

Cabe resaltar que los costos económicos de la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales no son menores, con base en el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, elaborado por el INEGI, estos costos se incrementaron 3.5 veces entre 1996 y 2006. Por su parte en el estudio *La economía del cambio climático en México*, se prevé una pérdida del 6% del PIB debido al calentamiento global por sus efectos en la agricultura, la disponibilidad de agua, el turismo, el cambio de uso de suelo, la biodiversidad y la salud. El mismo estudio sugiere que México tendrá que modificar sus patrones de cultivo y dejar de apoyar la expansión ineficiente de la frontera

---

<sup>63</sup> Moreno Sánchez, Ana Rosa et al. *Impactos sociales del cambio climático en México*. INE-PNUD. México, 2008.

<sup>64</sup> Entre 1993 y el año 2002, la cubierta de bosques primarios que cambió para otros usos o se alteró fue de cerca de 2.6 millones de hectáreas (a un ritmo anual de 293 mil hectáreas), mientras que en el caso de las selvas primarias, la disminución o alteración alcanzó en el mismo periodo 836 mil hectáreas, a un ritmo anual de casi 93 mil hectáreas. [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

<sup>65</sup> Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). *Op. Cit.*

<sup>66</sup> En 2004, el mayor consumo de agua en México correspondió al sector agropecuario, que utilizó cerca de 76.2% (57 mil 462 hm<sup>3</sup>) de la extracción total de ese año, seguido por el público (10 mil 670 hm<sup>3</sup>, 14.1%) y el industrial (7 mil 298 hm<sup>3</sup>, cerca de 10%). *Idem.*

<sup>67</sup> Comisión Nacional del Agua, 2008. *Estadísticas del Agua en México 2008*. Comisión Nacional del Agua, 2008.

<sup>68</sup> Grupo Interagencial de desarrollo rural-México. 2007. *Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria en México*.

agropecuaria, así como contener el consumo de agua para compensar el aumento de la temperatura en las actividades agropecuarias.<sup>69</sup>

Finalmente, se destaca que el cambio climático tendrá efectos más drásticos en los países en vías de desarrollo, como México, tanto por su situación geográfica –que determina su vulnerabilidad<sup>70</sup>–, como por los bajos ingresos que determinan su adaptación a las nuevas condiciones del medio. De manera que si no se toman medidas serias en este sentido, los fenómenos climáticos pondrán en riesgo los medios de vida sobretodo de la población que habita en las zonas más pobres<sup>71</sup>.

#### TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

La población que vive en condiciones de pobreza en el sector rural mexicano tiende a situarse en un círculo de pobreza, como consecuencia de la falta de oportunidades de crecimiento y desarrollo. Por ejemplo, los sistemas de producción, los riesgos económicos y de otros tipos que enfrentan los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas rurales, así como sus estrategias para enfrentarlos difieren de los que enfrenta la población en zonas urbanas, que viven con una mayor posibilidad de acceso a bienes y servicios.

De acuerdo con el Banco Mundial, la falta de progreso generalizado en la reducción de la pobreza en el largo plazo en las zonas rurales se puede explicar entre otras causas por la falta de dinamismo de la agricultura, como resultado de la crisis económica de 1995, el estancamiento de los salarios agrícolas y el descenso en los precios reales de los productos de este sector<sup>72</sup>.

En este marco, la población rural en pobreza se ve inmersa en una serie de privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales. De ahí la importancia de generar alternativas externas que contribuyan a crear ventanas de oportunidad para que esta población pueda salir de la pobreza.

---

<sup>69</sup> Información del estudio: *La Economía del cambio climático en México*, consultada en: Argonmexico- Agencia informativa especializada: [http:// www.argonmexico.com](http://www.argonmexico.com)

<sup>70</sup> El nivel en el que un sistema es susceptible –incapaz de hacer frente- a los efectos adversos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. Moreno Sánchez. *Op cit.* Pag.21.

<sup>71</sup> Moreno Sánchez, et al. *Op cit.*

<sup>72</sup> Banco Mundial. *La pobreza rural en México.* *Op cit.*

### 3. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

En apartados anteriores se ofreció alguna evidencia de la compleja problemática que enfrenta la población rural mexicana en pobreza a raíz de la falta de alternativas para generar ingresos sostenibles.

En el siguiente apartado se propone una caracterización de dicho problema, a partir de un análisis de la composición de los habitantes de zonas rurales menores de 15,000 habitantes. En primera instancia se plantea una población potencial integrada por aquellos posibles beneficiarios, que están en situación de pobreza, de un programa que proporcione alternativas viables para generar ingresos sostenibles. Después se analiza la población objetivo, un subconjunto de personas de la población potencial que puede ser a ser atendida por el Programa de Opciones Productivas.

#### 3.1. POBLACIÓN POTENCIAL

##### DEFINICIÓN

La población potencial la integran personas de 18 o más años de edad económicamente activas o disponibles<sup>73</sup>, en situación de pobreza patrimonial, que habitan en localidades rurales menores a 15 mil habitantes, pertenecientes al universo de atención prioritaria integrado por municipios de alta y muy alta marginación, municipios predominantemente indígenas y municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). En el cuadro siguiente se describen los municipios y localidades que comprenden el universo de atención prioritario.

**Cuadro 4: Descripción del universo de atención prioritaria**

Zonas de Atención Prioritaria definidas	1,251 municipios
Municipios catalogados como predominantemente Indígenas	507 municipios
Localidades de alta y muy alta marginación con una población de hasta 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.	25,123 localidades
Municipios con menor índice de Desarrollo Humano	250 <sup>74</sup>

Fuentes: II Censo Nacional de Población y Vivienda y ENOE, INEGI, 2005, CONAPO, CONEVAL<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> La estimación de la población disponible se realizó con base en la información de ENOE, ver Anexo. La población disponible es aquella que no está buscando trabajo al momento de hacer la encuesta, pero que no está trabajando, y que por lo tanto podría ser beneficiaria del programa.

<sup>74</sup> El Programa planteó que fueran parte de su universo de atención los 250 municipios con menor IDH.

<sup>75</sup> El listado se puede consultar en la página web: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802154>.

La población de 18 años o más años económicamente activa y disponible que habita zonas rurales, conforme a la ENIGH 2008 es de 16,102,456 de habitantes.

Para calcular la población potencial, a partir de este grupo de personas se considera únicamente a la población que reside en el universo de atención prioritaria en situación de pobreza patrimonial. De manera que, **la población potencial está integrada por 5,665,993 personas**<sup>76</sup>, de acuerdo con información de la ENIGH 2008 y ENOE segundo trimestre del mismo año, su distribución por tamaño de localidad es la siguiente.

**Cuadro 5: Población potencial por tamaño de la localidad y tipo de pobreza**

Tamaño de localidad	Pobreza patrimonial		Pobreza de capacidades		Pobreza alimentaria	
	Población	%	Población	%	Población	%
1 a menos de 2,500 habitantes	4,288,833	75.7	3,446,976	75.5	2,947,183	76.1
2, 500 a menos de 15 mil habitantes	1,377,160	24.3	1,119,396	24.5	924,496	23.9
<b>Total</b>	<b>5,665,993</b>	<b>100.0</b>	<b>4,566,372</b>	<b>100.0</b>	<b>3,871,679</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

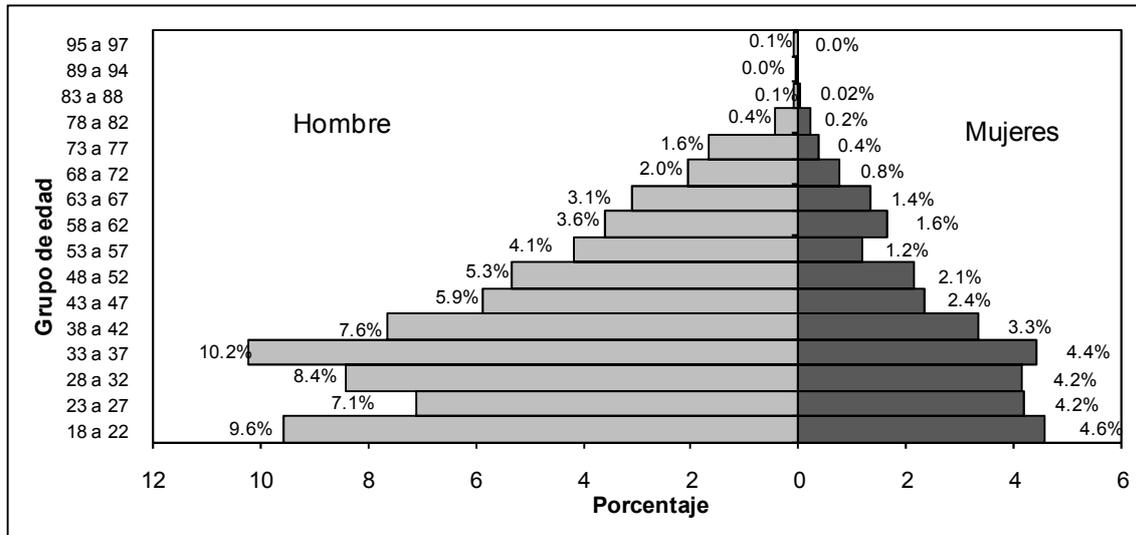
## CARACTERIZACIÓN

La población potencial está predominantemente integrada por hombres quienes constituyen el 69.1%, mientras que las mujeres son el 30.9%. Esto implica que existen más hombres en el grupo de la población económicamente activa, de acuerdo con la tendencia nacional.

Ahora, en términos de edad, el rango de 33 a 37 años de edad es el que reporta mayor número de ocupados, tanto entre los hombres como entre las mujeres. En un segundo sitio se ubica el rango de 18 a 22 años, aunque justo en el rango siguiente la pirámide se estrecha. Esto sugiere por un lado que muchas de las personas que se incorporan a la PEA lo hacen desde los 18 años, o antes, aunque en los años subsecuentes no necesariamente continúen activos. Por otro lado, es posible que esta disminución de la PEA entre los 23 y los 32 se relacione con la migración de este grupo de personas de sus lugares de origen hacia las ciudades o incluso al extranjero. El hecho de que la disminución de estos rangos sea sobre todo de hombres puede fortalecer esta hipótesis, considerando que las mujeres generalmente se quedan en sus comunidades de origen con sus hijos y en la pirámide la proporción de mujeres que se reduce es mínima.

<sup>76</sup> De las cuales 5,041,726 son económicamente activas y 624,267 disponibles.

**Gráfica 7: Composición de la población potencial por edad y sexo**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

Generalmente se asocia lo rural con el lugar donde se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias; sin embargo, no toda la población rural se dedica a este tipo de actividades. La población potencial trabaja preponderantemente en la agricultura (56.5%), y en otros sectores como el comercio y manufacturas que ocupan al 10.1% y 9.8%, respectivamente.

**Cuadro 6: Ocupación de la población potencial por sectores**

Sector	Cantidad	Porcentaje
Agricultura	2,850,441	56.5
Minería	15,793	0.3
Construcción	365,689	7.3
Manufacturas	496,545	9.8
Comercio	507,070	10.1
Transporte	71807	1.4
Servicios Profesionales	5,489	0.1
Servicios Financieros	19,933	0.4
Servicios Educativos	41,156	0.8
Servicios de salud	13,828	0.3
Hoteles y restaurantes	145,978	2.9
Otros servicios	267,359	5.3
Gobierno y organismos internacionales	66,841	1.3
No disponible	173,797	3.4
<b>Total</b>	<b>5,041,726</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

La mayoría de los productores rurales, y sobre todo en zonas determinadas del país, se caracterizan por ser minifundistas y producir en condiciones precarias, carentes de infraestructura productiva, sin acceso a fuentes de financiamiento y deficientes o nulos canales de comercialización. Esta población sobrevive sin contar con elementos que les permita impulsar su trabajo y consolidar algunas actividades básicas para su desarrollo<sup>77</sup>. Un aspecto que se relaciona estrechamente con este punto es la dispersión geográfica en la que se encuentran las localidades más pequeñas: siete de cada diez integrantes de la población potencial residen en localidades con menos de 2,500 habitantes.

#### DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Se había mencionado a lo largo de este documento que la distribución poblacional en el territorio nacional es un elemento que distingue la problemática misma de la población rural en pobreza. De hecho, casi el 75.7% de población potencial habita en localidades menores de 2,500 habitantes y menos del 24.3% en localidades de entre 2,500 y 14,999 habitantes. En comparación con la distribución de la población a nivel nacional, los porcentajes de la población potencial no varían mucho, ya que sólo existen alrededor de 7 puntos porcentuales de diferencia como se muestra en el cuadro siguiente.

**Cuadro 7: Distribución de la población objetivo por tamaño de localidad**

Zona	Tamaño localidad	% población potencial	% población nacional
Rural	Menos de 2,500 habitantes	75.7	62.1
	De 2,500 a 14,999 habitantes	24.3	37.9

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

A pesar de que en las zonas rurales el crecimiento natural de la población es mayor a los promedios urbano y nacional, un incremento en la emigración interna e internacional entre 2000 y 2005 provocó una disminución importante en los números absolutos de la población rural en la mayoría de las entidades federativas, donde Michoacán, Sinaloa, Guerrero y Oaxaca reportaron las pérdidas más importantes de población<sup>78</sup>.

Con el 42% de la población potencial la región dos, compuesta por los estados de Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, es la zona más representativa de la problemática descrita en este documento. Le sigue la región uno, integrada por Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en donde se ubica el 18% de la población potencial, y que equipara su importancia con la

<sup>77</sup> Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, México, 2002.

<sup>78</sup> CONAPO. La situación demográfica en México 2008.

región dos, debido a que si bien representa casi la mitad de la población de la zona 2, se integra sólo de 3 estados.

**Cuadro 8: Distribución geográfica de la población potencial**

Región INEGI	Estados	PP	Porcentaje
1	Chiapas, Guerrero, Oaxaca	962,512	16.99
2	Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz	2,426,692	42.83
3	Durango, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala, Zacatecas	564,755	9.97
4	Colima, México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán	766,544	13.53
5	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Tamaulipas	66,741	1.18
6	Aguascalientes, Coahuila, Jalisco, Nuevo León	877,121	15.48
7	Distrito Federal	1,628	0.03
		<b>5,665,993</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

#### POBLACIÓN POTENCIAL Y EDUCACIÓN

Los bajos niveles de educación básica son causa y efecto de la pobreza rural en los países en desarrollo. Como ya se había mencionado en este documento, en México el grado de escolaridad en las zonas rurales está por debajo del nivel nacional y mientras que el porcentaje de personas sin escolaridad a nivel nacional es de 8.4%<sup>79</sup>, para la población potencial de este diagnóstico es tres veces mayor, con casi 23%. Ahora, 54.6% de los integrantes de la población potencial han cursado algún grado de educación primaria y sólo el 15.3%, algún grado de la secundaria.

**Cuadro 9: Niveles de educación de la población potencial**

Nivel	PP	Porcentaje
Ninguno	997,351	17.6
Preescolar	15,693	0.3
Primaria	3,171,905	56.0
Secundaria	1,069,797	18.9
Preparatoria	332,888	5.9
Normal	11,819	0.2
Carrera técnica o comercial	18,300	0.3
Profesional	48,240	0.9
<b>Total</b>	<b>5,665,993</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

<sup>79</sup> INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

Aún cuando existen escuelas, no resulta sencillo para algunas familias enviar a sus hijos a estudiar, factores económicos y sociales impiden que algunos niños y sobre todo niñas asistan a la escuela. Como se menciona en un estudio hecho por la FAO y la UNESCO en torno a la pobreza y la educación rural: el costo de oportunidad de la educación es uno de los principales obstáculos para las familias pobres, que frecuentemente cuentan con el trabajo y los ingresos de sus hijos, ya sea en el hogar, en el campo o en otro lugar de trabajo<sup>80</sup>.

Si bien la cobertura educativa es importante, la calidad de la educación en el sector rural es deficiente. Un indicador de ello son los resultados del Examen de Calidad y el Logro Educativo (Excale). En 2006 este instrumento indicó que el 25,8% de los estudiantes de sexto de primaria de las escuelas públicas rurales se ubica por debajo del nivel básico de logro en el aprendizaje del idioma español, frente a 13,2% de los alumnos del mismo grado académico en las escuelas urbanas públicas<sup>81</sup>. Con los alumnos de secundaria, las diferencias crecen. En las escuelas rurales (Telesecundarias) no más del 1,2% de los alumnos de tercero de secundaria tiene niveles avanzados en español o matemáticas.

La educación formal no es un único elemento para promover el desarrollo social de una comunidad en pobreza, no obstante, varios estudios como el trabajo de Juan Luis Ordaz, para la CEPAL, han demostrado que el nivel de escolaridad si constituye un factor importante en la reducción de la pobreza. De acuerdo con este autor, la educación primaria concluida reduce la probabilidad de que un individuo típico del medio rural se encuentre en pobreza<sup>82</sup>.

#### ACCESO A LA SALUD

Uno de los temas relacionados con la dispersión territorial y que tiene una relación bastante estrecha con la pobreza es el acceso a los servicios de salud. De acuerdo con datos de CONAPO<sup>83</sup>, 61% de los pobladores de localidades con acceso bajo a los servicios de salud se concentran en localidades rurales con grado de marginación alto y muy alto. Por su parte, 60% de las localidades con un grado muy bajo de acceso a servicios de salud son de alta y muy alta marginación.

Finalmente, las localidades más desfavorecidas, que no tienen acceso geográfico al servicio de salud, suman poco más de 49 mil asentamientos con una población de 2.6 millones. A partir de estos datos, podemos decir que casi el 50% de la población potencial no cuenta con acceso a servicios de salud.

---

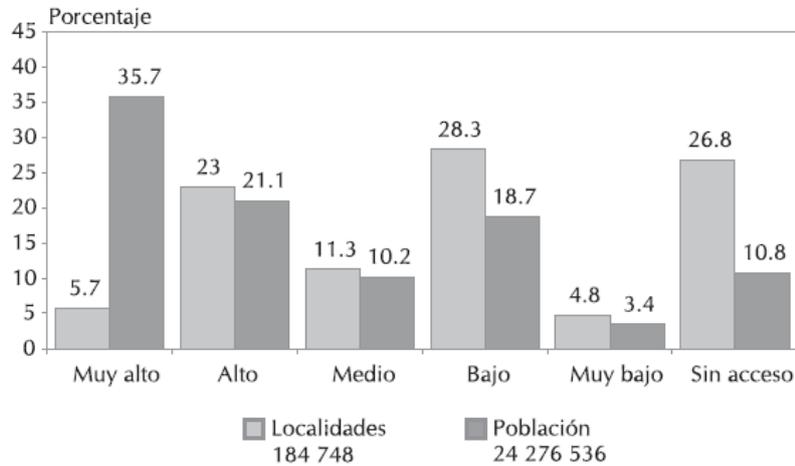
<sup>80</sup> FAO y UNESCO. 2004. Educación y desarrollo rural: definición del marco de referencia.

<sup>81</sup> Ordaz Díaz. 2009. Op cit.

<sup>82</sup> En promedio se plantea una reducción de 7,3% en pobreza alimentaria, 8,3% en la de capacidades, y 6,1% en la de patrimonio. *Op. Cit. Ordaz Díaz. 2009.*

<sup>83</sup> CONAPO. La situación demográfica en México 2008.

**Gráfica 8: Distribución de las localidades rurales y población por grado de acceso a los servicios de salud, 2005**



Fuente: CONAPO. La situación demográfica en México 2008.

Un grupo importante considerado dentro del universo de atención de este diagnóstico es la población indígena que habita en zonas rurales. Para este grupo, el acceso a la salud es aún más difícil, ya que uno de cada cinco pobladores de localidades con 40% o más de hablantes de lengua indígena se encuentran con acceso *muy bajo o sin acceso*, a diferencia de las localidades no indígenas, donde sólo uno de cada ocho habitantes de las localidades no indígenas se encuentra en esa situación<sup>84</sup>.

#### CARACTERÍSTICAS LABORALES

Los hombres representan casi el 70% de la población potencial económicamente activa que es de poco más de 5 millones de personas. Considerando que la Población Potencial se estima en 5 millones 665 mil personas, el conjunto de la población disponible y no disponible asciende a alrededor de 624 mil personas.

**Cuadro 10: Distribución de la población potencial económicamente activa por sexo**

	Total	Hombre	Mujer
PPEA	5,041,726	3,484,109	1,557,617
Porcentaje	100.0	69.1	30.9

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

<sup>84</sup> García López, Juan Enrique. Grado de acceso geográfico a los servicios de salud. CONAPO 2008.

Como ya se ha mencionado, en las últimas décadas la composición de la fuerza laboral en el sector rural se ha modificado, y cada vez se realizan más actividades distintas a las estrictamente agrícolas o pecuarias. Mientras que en el año 2000 casi el 66% de la población potencial se dedicaba a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y de caza y pesca, en 2008, los trabajadores de esta categoría representaban más de 56%, 10% menos que en el 2000. Por su parte, entre 2000 y 2008 aumentó 4% el número de trabajadores industriales, artesanos y ayudantes y casi 3% los trabajadores en servicios personales. De manera que, también en la población potencial se presenta la tendencia de expansión del empleo rural no agrícola, aunado a una contracción del empleo agrícola.

**Cuadro 11: Población potencial por ocupación: 2000 vs 2008**

Ocupación	% - 2000	% - 2008
Profesionistas, técnicos y trabajadores del arte	0.67	0.86
Trabajadores en la educación.	0.37	0.64
Funcionarios y directivos de los sectores público, privado y social.	0.13	0.14
Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, y de caza y pesca.	65.72	56.52
Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes	15.42	19.33
Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y medios de transporte.	0.97	1.65
Oficinistas	1.14	0.54
Comerciantes	8.70	9.12
Trabajadores en servicios personales	4.79	7.28
Trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas.	0.85	0.51
Otros trabajadores con ocupaciones insuficientemente especificadas.	1.24	3.42
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2000 y 2008. INEGI.

Con base en la ENIGH, la población potencial está principalmente ocupada en actividades relacionadas a la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, 56.52%, En un segundo sitio se ubica la categoría de los trabajadores industriales, artesanos y ayudantes, con un 19.33%. Con un 9.12%, los comerciantes ocupan un tercer sitio seguidos por los trabajadores en servicios personales.

**Cuadro 12: Población potencial por tipo de actividad, 2008**

Ocupación	Personas	%
Profesionistas, técnicos y trabajadores del arte	43,191	0.86
Trabajadores en la educación.	32,027	0.64
Funcionarios y directivos de los sectores público, privado y social.	7,172	0.14
Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, y de caza y pesca.	2,849,773	56.52
Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes	974,393	19.33
Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y medios de transporte.	83,375	1.65
Oficinistas	27,018	0.54
Comerciantes	459,774	9.12
Trabajadores en servicios personales	366,811	7.28
Trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas.	25,683	0.51
Otros trabajadores con ocupaciones insuficientemente especificadas.	172,509	3.42
<b>Total</b>	<b>5,041,726</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008. INEGI.

Un dato a resaltar es el porcentaje de trabajadores por cuenta propia dentro de la población potencial, que asciende a 41.1%. Los jornaleros rurales o peones de campo son el 23.4% de la población, potencial, muy cerca del grupo conformado por los obreros y empleados, 20.5%. Por su parte, los trabajadores que reportan no ser remunerados son el 10.3% y trabajan principalmente en un negocio propio del hogar.

**Cuadro 13: Población potencial por tipo de empleo**<sup>85</sup>

Posición en la ocupación	Personas	Porcentaje
Obrero o empleado	986,322	20.5
Jornalero rural o peón de campo	1,125,520	23.4
Trabajador sin pago en un negocio que no es del hogar	42,617	0.9
Trabajador sin pago en un negocio propiedad del hogar	453,737	9.4
Trabajador por cuenta propia (solo o con trabajadores sin pago)	1,979,975	41.1
Patrón (contrata uno o más trabajadores con pago)	124,256	2.6
Miembro de una cooperativa	88	0.0
No disponible	104,529	2.2
<b>Total</b>	<b>4,817,044</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2006. INEGI.

El mercado laboral rural presenta un importante patrón demográfico que consiste en que la población de mayor edad tiene acceso a tierras y, por ende, puede convertirse en productora agropecuaria, mientras que la más joven se caracteriza por la falta de tierra y, por lo tanto a la falta de posibilidades de producción. Como consecuencia, la población rural joven ha tenido que buscar alternativas laborales como las de asalariado agropecuario o trabajador no agropecuario, en el peor de los casos, ha tenido que migrar buscando oportunidades de empleo. Esto coincide con el comportamiento de la población potencial, ya que mientras el grupo de 18 a 29 años trabaja mayoritariamente como obrero o empleado (44%), y el 35% del mismo grupo trabaja como jornalero o peón de campo, el 94% de los patrones que contrató a uno o más trabajadores con pago, tiene 30 años o más.

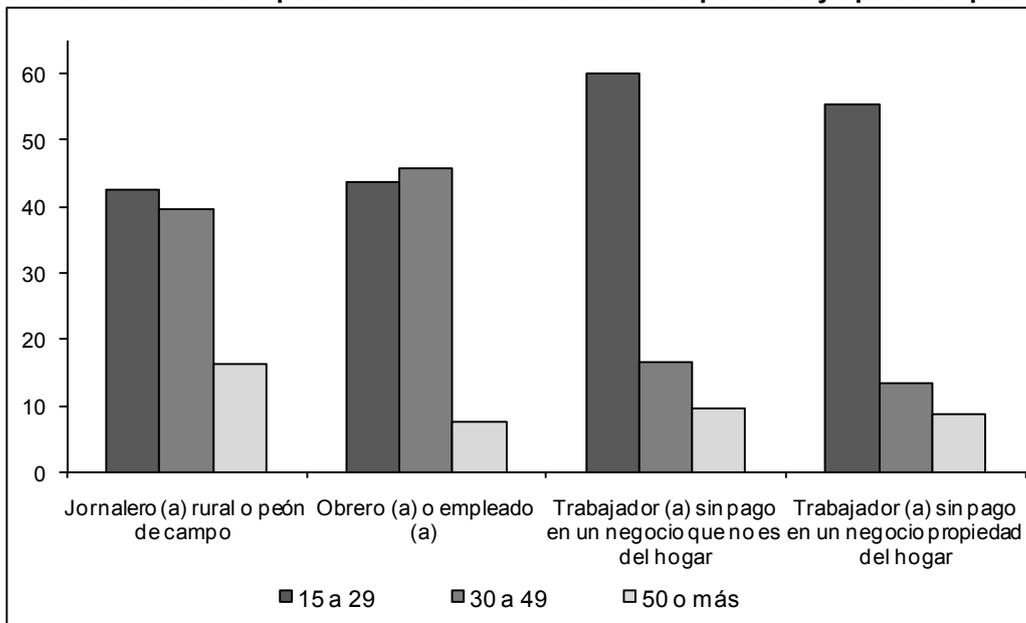
Sobre todo la población joven ha buscado opciones laborales distintas a las agropecuarias. Es común que muchos de estos jóvenes ganen un poco más de ingresos que quienes siguen trabajando la tierra de forma tradicional. No obstante, una parte importante de jóvenes y adultos-jóvenes siguen trabajando en el mercado laboral rural en condiciones poco ventajosas. Es el caso de los peones y los jornaleros, que desafortunadamente son el grueso de la población potencial.

Ahora, si se analiza más detalladamente la distribución de los empleos por grupos etarios, resalta la presencia del grupo de 15 a 29 años en las cuatro categorías consideradas en la gráfica siguiente: i. jornalero rural o peón de campo, ii. Obrero o empleado, iii. Trabajador sin pago en un negocio que no

<sup>85</sup> Este cuadro se elaboró para el año 2006 debido a que la ENIGH 2008 no presenta la misma clasificación.

es del hogar y iv. Trabajador sin pago en un negocio del hogar. El grupo de entre 30 y 49 años es el segundo en participación, no obstante los integrantes de este grupo tienen poca participación en el trabajo no remunerado en negocios propiedad del hogar o de un tercero. Por su parte, la participación del grupo de 50 años o más es la más estable entre las cuatro categorías.

**Gráfica 10: Población potencial económicamente activa por edad y tipo de empleo<sup>86</sup>**

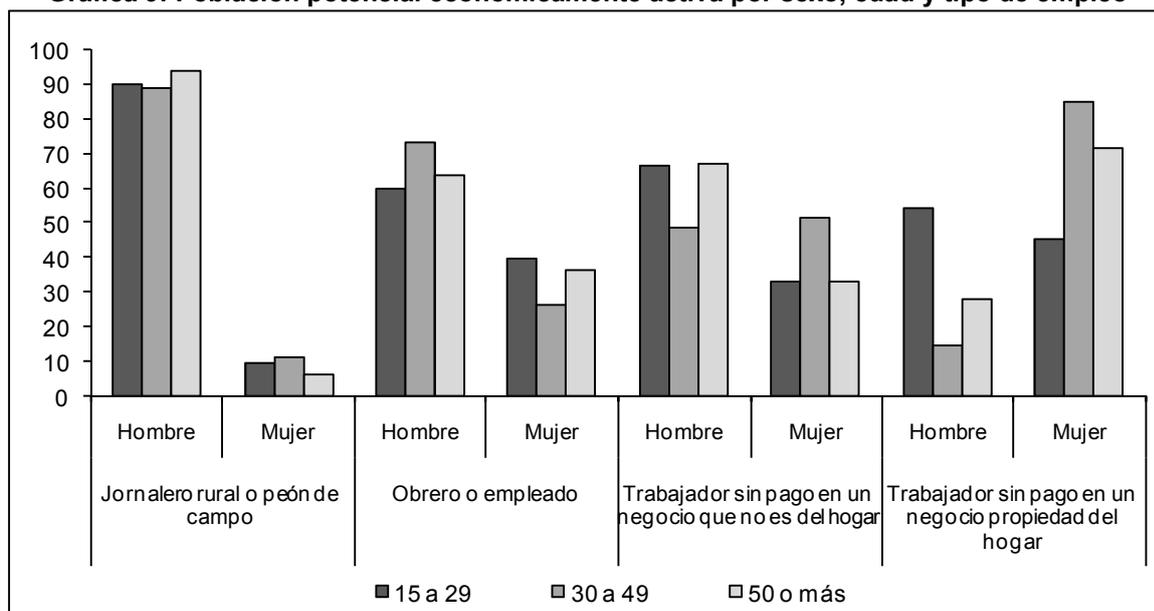


Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2006. INEGI.

La participación entre hombres y mujeres varía según el tipo de actividad, entre la población objetivo potencial las mujeres son minoría y su participación es más baja en casi todas las actividades analizadas. Cabe decir que es muy baja la participación de la mujer de todas las edades como jornalera o peón de campo. Como empleadas remuneradas participan menos mujeres que hombres, quienes se encuentran mayoritariamente entre los 30 y 49 años de edad. En el caso del trabajo no remunerado en un negocio del hogar las mujeres participan mucho más que los hombres.

<sup>86</sup> Esta gráfica se elaboró para el año 2006 debido a que la ENIGH 2008 no presenta la misma clasificación y se tomó la primera categoría etaria desde los 15 años en función de la información disponible.

**Gráfica 9: Población potencial económicamente activa por sexo, edad y tipo de empleo<sup>87</sup>**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2006. INEGI.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Familias en México (ENDIFAM), realizada en 2005, muestra que sobre todo en las comunidades rurales del país no es muy bien aceptado el hecho de que las mujeres trabajen fuera de la casa si tienen niños pequeños, ya que únicamente el 23.1% de los entrevistados en el ámbito rural lo aprueba<sup>88</sup>. Por otro lado, es importante mencionar que a pesar de reconocer de cierta forma la importancia del trabajo de la mujer en el hogar y en el cuidado de los hijos, es una actividad no remunerada que se percibe más como una obligación que como un trabajo, especialmente en las comunidades rurales.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA

En promedio, las viviendas en las que vive la población potencial presentan mayores deficiencias –en términos de los materiales con los cuales están construidas– que las viviendas de la población rural en condiciones de pobreza.

Efectivamente, los resultados de la ENIGH 2008 señalan que 27.3% de la población potencial habita una vivienda con piso de tierra, proporción que es 6 puntos porcentuales mayor que el promedio de las viviendas pobres rurales (21.3%).

<sup>87</sup> Esta gráfica se elaboró para el año 2006 debido a que la ENIGH 2008 no presenta la misma clasificación y se tomó la primera categoría etaria desde los 15 años en función de la información disponible.

<sup>88</sup> A nivel nacional sólo una tercera parte de los entrevistados está de acuerdo con que las mujeres con hijos pequeños trabajen fuera de casa. ENDIFAM, 2005.

Asimismo, 47.5% de las viviendas de la población potencial tienen paredes de materiales frágiles<sup>89</sup>, en tanto que 40.8% por ciento de las viviendas de la población rural en pobreza de patrimonio presenta dicha característica.

En cuanto a los materiales de los techos, 7.5% de las viviendas de la población potencial cuentan con techos precarios de materiales de desecho o láminas de cartón, cifra que resulta 1.2 puntos porcentuales más baja entre la población rural en situación de pobreza (6.3%).

Con relación al acceso a servicios públicos, 38.3% de la población potencial no dispone de agua de la red pública, mientras que sólo 30.6% de la población rural en pobreza presenta dicha carencia. Es así que 33.4% de la población potencial se provee de agua de un pozo, río, arroyo, lago u otro, mientras que 25.7% de la población rural pobre utiliza esas fuentes de abastecimiento.

Similarmente, la proporción de viviendas de la población potencial que dispone de acceso a la red pública de drenaje es de 21.5%, mientras que 32.3% de la población rural en pobreza cuenta con dicho servicio. Más aún, 60.5% de las viviendas de la población potencial proporción que llega a 68.7% entre las personas pobres en zonas rurales. Asimismo, el 21.5% de la población potencial tiene drenaje de la red pública,

Por último, el 96.0% de la población potencial cuenta con energía eléctrica, cantidad ligeramente superior al de las viviendas rurales pobres (93.7%).

### **3.2. POBLACIÓN OBJETIVO**

Considerando que la población potencial está integrada por personas de 18 o más años de edad económicamente activas o disponibles en situación de pobreza patrimonial, que habitan en localidades rurales menores a 15 mil habitantes y que pertenecen al universo de atención prioritaria definido por el Programa, en 2008 la población potencial está integrada por 5,665,993 personas.

La población objetivo se conforma por el grupo de personas del universo representado por la población potencial que serán apoyadas por el programa de acuerdo a su presupuesto asignado. En este sentido, de acuerdo con la estimación del propio programa en 2009 esperan atender a **128,700 personas con un presupuesto de 997.6 millones de pesos.**

---

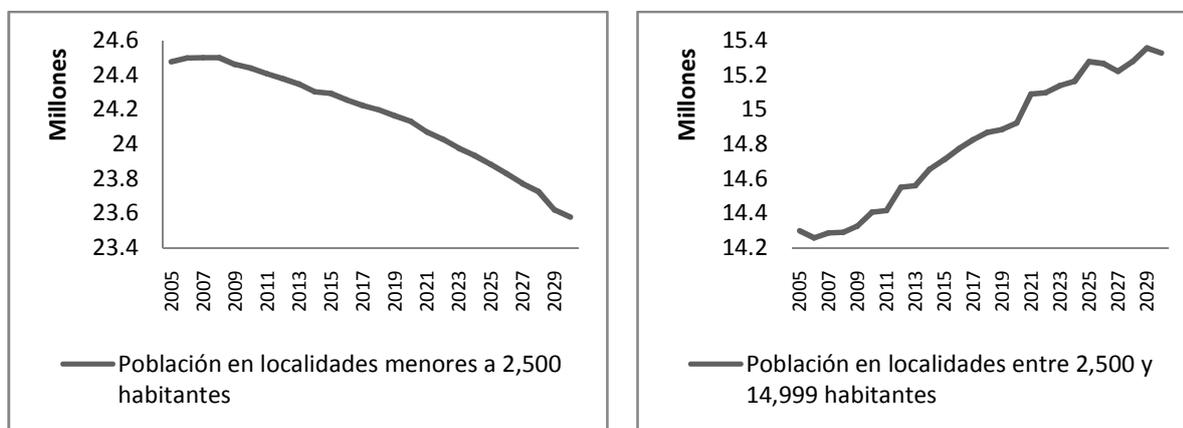
<sup>89</sup> Se consideran materiales frágiles para las paredes de una vivienda los materiales de desecho; lámina de cartón; lámina metálica o de asbesto; carrizo, bambú o palma; madera; embarro o bajareque; y adobe.

Con los datos disponibles, de 2003 a 2009 se han destinado al programa un promedio de 820.5 millones de pesos anuales que han beneficiado, en promedio, a 266,291 personas por año.

### DINÁMICA POBLACIONAL

A diferencia de la población urbana, en los siguientes años la población rural disminuirá, estimándose que entre 2005 y 2030, habrá alrededor de 900 mil habitantes menos en este grupo de localidades, que corresponde a casi un 4% de la población asentada en 2005. Por su parte, las localidades de entre 2,500 y 14,999 registrarán un incremento de poco más de un millón de habitantes en el mismo periodo.

**Gráfica 10: Evolución de la población en localidades menores de 2,500 habitantes y entre 2,500 y 14,999 habitantes: 2005-2030**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONAPO.

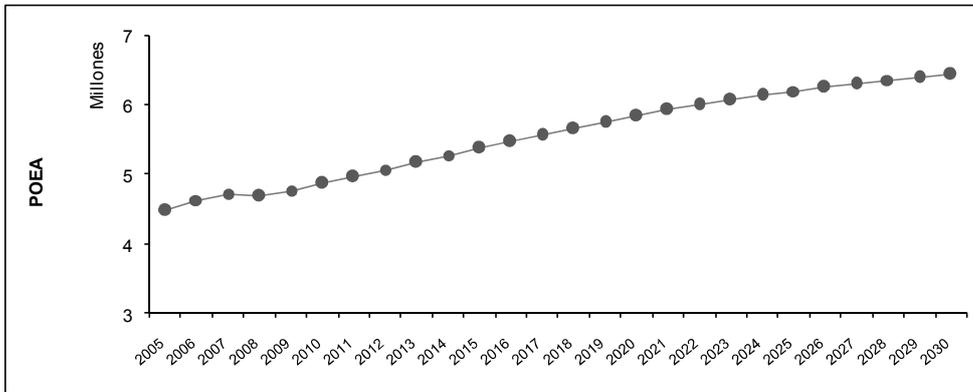
En términos generales se prevé la disminución de la población rural, aunque se presume un incremento de la población en localidades menores a 2,500 habitantes en algunos estados<sup>90</sup>, entre los más representativos se mencionan: Baja California (+75,600), el Estado de México (+89,000) y Chiapas (+388,000). Por otro lado, durante el mismo periodo, los estados que tendrán las mayores pérdidas de población en localidades menores serán: Michoacán (-217,000), Veracruz (-176,000), Guanajuato (-175,000) y Oaxaca (-165,000).

Durante el transcurso de los próximos 21 años, la población potencial aumentará en cifras absolutas y relativas. Se estima que en 2030 alcance un total de 6.8 millones de personas, 2 millones más que la estimada en 2005, es decir un aumento de 42.7%, con una tasa de crecimiento de 1.4 por ciento promedio anual.

<sup>90</sup> CONAPO. Proyecciones de la Población de México: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

La población potencial económicamente activa representa el 11.3% de la población económicamente activa a nivel nacional. Basados en esta proporción y en la tendencia mencionada en el párrafo anterior, se elaboró una proyección de la evolución de la población potencial económicamente activa en los próximos años, que se muestra en la gráfica siguiente.

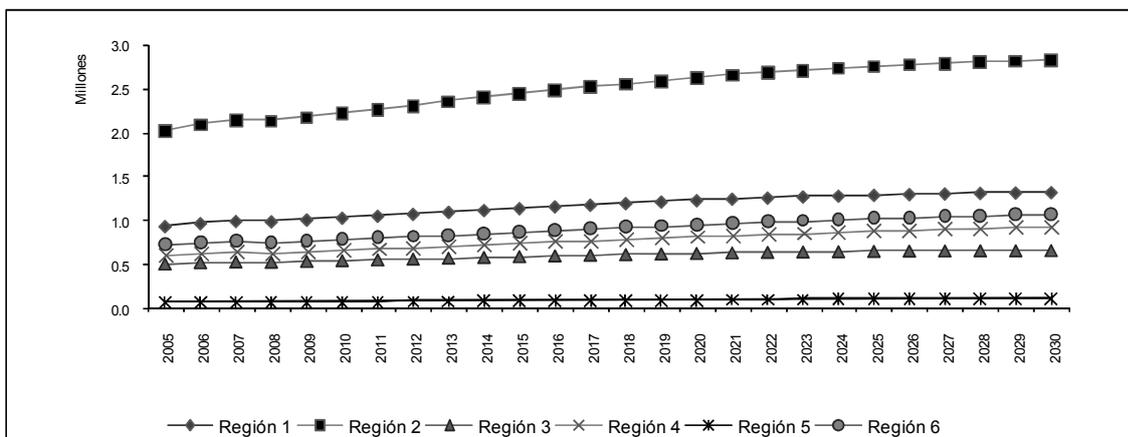
**Gráfica 11: Evolución de la población potencial de 2005 a 2030**



Fuente: Elaboración propia con base en las Proyecciones de la PEA de CONAPO 2005 –2050.

Considerando que la evolución de crecimiento poblacional es distinta en las diferentes regiones del país, en la gráfica siguiente se muestra el crecimiento de la población potencial por región. En el periodo 2005-2030, la región 2 (Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz) con la mayor proporción de población potencial económicamente activa (PPEA), estará integrada por 2,825,774 en el 2030. La región 5 (Baja California Sur, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas) tendrá la mayor tasa de crecimiento promedio anual de su PPEA, de 1.7% contra 1.4% de tasa promedio. Por su parte, las regiones con menor tasa de crecimiento son el Distrito Federal y la región 3 (Durango, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas) con 1% y 1.3%, respectivamente.

**Gráfica 12: Evolución de la población potencial económicamente activa por región de 2005 a 2030**



Fuente: Elaboración propia con base en las proyecciones de la Población Económicamente Activa 2005–2050 de CONAPO.

## CONCLUSIONES

En México la población rural en pobreza se dedica mayoritariamente a actividades ligadas con el sector primario. Aunque la diversidad y riqueza natural de este país podrían considerarse elementos clave para el desarrollo del sector primario, lo cierto es que es el más desfavorecido de la economía nacional. No obstante, la actividad agrícola de pequeña escala tiene un potencial importante para la reducción de la pobreza en las zonas rurales, ya que la agricultura de autoconsumo sigue jugando un papel relevante para garantizar la seguridad alimentaria, sobre todo entre los más pobres.

Los 5.7 millones de personas que conforman la población potencial de este diagnóstico vive en condiciones de pobreza patrimonial y se ocupa primordialmente en actividades asociadas al sector agropecuario. La dispersión territorial es una causa estructural que propicia tales rezagos: el 70% de la población potencial habita en localidades menores a 2,500 habitantes, muchas de ellas ubicadas en zonas de difícil acceso, retiradas de vías de comunicación y de centros urbanos. Este hecho origina una escasa o nula disposición de servicios básicos e infraestructura, que a su vez favorecen la continuidad de un círculo vicioso que dificulta el desarrollo social de sus habitantes.

Sobre todo en la última década, la composición del empleo en las zonas rurales del país se ha modificado con una disminución de las actividades directamente ligadas a la agricultura y un incremento en el ingreso salarial (agrícola y no agrícola) relacionado con el autoempleo y las actividades empresariales. Concretamente para la población potencial, el empleo no agrícola incrementó en un 15% entre 2000 y 2006. Como consecuencia de esta modificación en el empleo rural, se ha registrado un aumento en el ingreso en los hogares originado sobre todo por actividades no agrícolas, y derivado de ello se perciben algunas mejoras en las condiciones de vida de las familias rurales en pobreza.

La existencia de programas que incentiven entre la población rural en pobreza el empleo rural no agrícola, representa una ventana de oportunidad para el desarrollo de esta población. En este sentido, el Programa de Opciones Productivas, es una iniciativa del gobierno federal para contribuir a aminorar la problemática que viven a diario muchos de los habitantes de zonas rurales en pobreza.

Considerando las condiciones heterogéneas que presenta México en el medio rural, es preciso no perder de vista el potencial sociocultural y medioambiental, así como las diferencias de cada región para estar en condiciones de promover acciones sostenibles y sustentables. De manera que, es pertinente partir de un enfoque territorial flexible para hacer viable el diseño y la operación de un programa operable a nivel nacional.

A raíz de lo expuesto en el presente diagnóstico, algunos factores en los que el Programa de Opciones Productivas podría incidir de manera directa para promover el empleo y la generación de ingresos entre la población potencial son: la generación y fortalecimiento del capital humano, ya que la información y capacitación de los beneficiarios es una de las claves para crear proyectos productivos exitosos, de largo plazo y con posibilidades de crecer. Aunado a esto, otro de los aspectos primordiales de atención es el fortalecimiento de alianzas entre productores locales tanto para la producción como para comercialización. Por último, el financiamiento otorgado por el programa representa una valiosa oportunidad para un medio en el que casi no existen posibilidades crediticias.

Es preciso aclarar que el Programa de Opciones Productivas es uno de los esfuerzos del gobierno federal para promover la generación de empleo e incrementar la capacidad productiva en el ámbito rural en pobreza. Rescatando algunos de los puntos críticos mencionados en este documento, una de las conclusiones es la importancia de coordinar las acciones entre las instancias gubernamentales implicadas para trabajar organizadamente para resolver las dificultades más apremiantes en el sector rural. Por ejemplo, promover una mejora en la infraestructura de transporte que minimice el impacto de la dispersión territorial; ofrecer más productos de financiamiento y crédito adecuados a las condiciones de los pequeños productores y fomentar una campaña permanente de cuidado de los recursos naturales, aunada a la enseñanza de nuevas tecnologías de producción amigables con el entorno.

## FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Agosto 2005. La Pobreza Rural en México.
- Banco Mundial, 2007. Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs.
- Banco Mundial. Mayo 2009. Determinantes de las Desigualdades Regionales de Bienestar al Interior de los Países de América Latina.
- Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo. Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2008. Perspectivas económicas mundiales 2008: Difusión de la tecnología en los países en desarrollo.
- Banco Mundial. 2009. Determinantes de las Desigualdades Regionales de Bienestar al Interior de los Países de América Latina.
- BID. 2002. México: Programa de consolidación del Sistema Financiero Rural.
- BID. 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. El Sector Rural en México: Desafíos y Oportunidades.
- BID. 2007. Servicios Financieros Rurales en México. Informe de Consultoría.
- CEPAL, 2005. Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza.
- CEPAL. 2007. México: Notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria.
- Comisión Nacional del Agua, 2008. Estadísticas del Agua en México 2008.
- CONAPO. Proyecciones de población 2006-2050.
- CONAPO. Índices de marginación 2005.
- CONAPO. La situación demográfica en México 2008.
- CONEVAL, Comunicado Núm. 002/2007, 03 de agosto de 2007.
- CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008.
- De la Madrid Cordero. El Minifundio y el Campo Mexicano. Financiera Rural.
- FAO y UNESCO. 2004. Educación y desarrollo rural: definición del marco de referencia.
- Grupo Interagencial de Desarrollo Rural - México. 2007 (Banco Mundial, FAO, CEPAL, IICA). Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria en México.
- INEGI, Banco de Información Económica.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.
- INEGI. VIII Censo Agrícola, Pecuario y Forestal. 2007.
- INEGI, 2008. II Conteo Nacional de Población y Vivienda. Perfil Socioeconómico de los Estados Unidos Mexicanos.
- Moreno Sánchez, Ana Rosa et al. Impactos sociales del cambio climático en México. INE-PNUD. México, 2008.
- OCDE, 2006. Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas.
- OCDE. Rural Policy Reviews: Mexico. 2007.

- Ordaz Díaz, Juan Luis. México: impacto de la educación en la pobreza rural. Serie Estudios y perspectivas 105. CEPAL, 2009.
- PNUMA. SEMARNAT. INEGI. 2005. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). Indicadores de Seguimiento México.
- Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, México, 2002.
- Secretaría de Economía. Boletín de Microfinanzas. Publicación trimestral. Año 4. Núm. 10, diciembre 2007.
- SEMARNAT. 2008. Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales.
- Yúnez Naude, Antonio. El TLCAN, las políticas públicas del sector rural y el maíz. Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México. 2008.

**Otros sitios visitados en Internet:**

- Banco Mundial. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
<http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx/>
- CONAPO: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- FIRA: <http://www.fira.gob.mx/irj/portal>
- Organización de estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura:  
<http://www.oei.es/inicial/venezuelane.htm#9>
- SEDESOL: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802154>.
- SEMARNAT: [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina.
- **CONAPO:** Consejo Nacional de Población.
- **CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación.
- **ENOE:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
- **ENIGH.** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares.
- **FIRA:** Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura.
- **INEGI:** Instituto Nacional de estadística y Geografía.
- **Medición de la Pobreza.** De acuerdo con la metodología establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la pobreza por ingresos se define en tres niveles: a) La pobreza alimentaria que se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta; b) la pobreza de capacidades que representa la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, incluso utilizando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines, y c) la pobreza de patrimonio como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilice exclusivamente para adquirir estos bienes y servicios.
- **Mercado laboral:** Lugar donde confluyen la oferta y demanda de trabajo.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **Participación laboral:** Se refiere a la población que está ocupada o que está buscando empleo. Se trata de la Población Económicamente Activa
- **PEA:** Población Económicamente Activa.
- **PEI:** Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
- **PNUMA:** Programa de naciones Unidas para el medio Ambiente.
- **Población Potencial:** Población que presenta las características para poder pertenecer al programa (Población de 18 años o más en situación de pobreza patrimonial económicamente activas o disponibles, que habitan en localidades rurales de menos de 15 mil habitantes, y que pertenezcan al universo de atención prioritaria)
- **Población objetivo:** Población potencial que es susceptible de ser atendida dadas las limitantes operativas y presupuestales del programa.
- **SEMARNAT:** Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- **Tasa de desocupación:** Población desocupada entre Población Económicamente Activa.
- **Tasa de participación laboral:** Población Económicamente Activa entre Población de 14 años y más.

## **ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO**

Para obtener la Población Potencial se consideraron la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre de 2008.

La población potencial se obtuvo, en primer lugar, de calcular la población económicamente activa (todas las personas que reportaron por lo menos un empleo o bien lo estén buscando) de la ENIGH 2008 que tuvieran las siguientes características

- a. Tener 18 o más años de edad
- b. Residir en localidades de menos de 15 mil habitantes
- c. La localidad en la que habita pertenece al universo de atención prioritario
- d. Ser pobre patrimonial.

A esta población se le agregó la estimación que se hace de la población disponible (aquella población que no trabaja y no busca trabajo, pero que aceptaría ocuparse si hubiera la oportunidad) que aunque no la registra la ENIGH 2008 puede aproximarse con la información del segundo trimestre de la ENOE 2008, con base en la proporción de población disponible en localidades menores de 15 mil habitantes y de 18 años o más.

La ENIGH provee de una estimación aceptable de la PEA que generalmente se calcula con la ENOE, en términos estadísticos los datos son equivalentes. La proporción de la población disponible rural de 18 o más años, según la ENOE es de 12.5%.

<b>Población de 18 años o más en localidades rurales (menos de 15 mil habitantes)</b>				
	ENOE		ENIGH	
	Población Económicamente Activa	Población Disponible	Población Económicamente Activa	Población Disponible *
Total	13,368,998	1,664,629	14,307,610	1,781,499
Porcentaje	100.0	12.5	100.0	12.5

Fuentes: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Segundo trimestre de 2005, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, 2005. \*Estimación con base en la ENOE.