

# DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 215  
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

## Políticas Urbanas y Rurales en México

Gerardo Franco Parrillat

2016

Este documento es el resultado del Proyecto “Ciudades y Desarrollo Territorial Rural” coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

### **Cita**

Franco, G.; 2016. “Políticas Urbanas y Rurales en México”. Serie Documentos de Trabajo N°215. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

### **Autor:**

Gerardo Franco, Investigador Principal en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México. Email: [gfranco@rimisp.org](mailto:gfranco@rimisp.org).

Rimisp en América Latina [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org) | Rimisp in Latin America [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

Chile: Huelén 10, 6th Floor, Providencia, Santiago, Región Metropolitana

| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito

| +(593 2) 500 6792

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal

| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

Colombia: Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá

| Tel.: +(57-1)3837523

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>2. ESTRATEGIA MICRORREGIONES (2001-2006) .....</b>	<b>3</b>
<b>3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2013-2018).....</b>	<b>5</b>
<b>4. PROGRAMA PARA DEMOCRATIZAR LA PRODUCTIVIDAD (PDP) 2013-2018.....</b>	<b>7</b>
<b>5. PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA 2014-2018 (PNI).....</b>	<b>9</b>
<b>6. PROGRAMAS REGIONALES (2014-2018).....</b>	<b>10</b>
<b>7. PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO DEL CENTRO 2014-2018. ....</b>	<b>10</b>
<b>8. PROGRAMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR-SURESTE 2014-2018. ....</b>	<b>11</b>
<b>9. PROGRAMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL NORTE 2014-2018. ....</b>	<b>11</b>
<b>10. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL 2013-2018.....</b>	<b>11</b>
<b>11. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO Y ALIMENTARIO (PSDAPA) 2013-2018.....</b>	<b>12</b>
<b>12. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2013-2018 (PSDATU) Y PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2014-2018 (PNDU) ....</b>	<b>14</b>
<b>13. CONCLUSIONES .....</b>	<b>17</b>
<b>14. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>19</b>

# Políticas Urbanas y Rurales en México

---

## RESUMEN EJECUTIVO

Existen varios canales a través de los cuales las ciudades pueden afectar las dinámicas de desarrollo de los territorios en los que ellas se encuentran. Entre estos canales existen espacios de oportunidad en las políticas públicas del gobierno federal para aprovechar el crecimiento de las pequeñas y medianas ciudades para aumentar los ingresos y activos de los hogares rurales en México.

El documento analiza diversos programas del gobierno federal buscando aquellas estrategias o líneas de acción que se relacionen con los servicios que los centros urbanos ofrecen a su entorno rural y encuentra principalmente espacios en la provisión de bienes y servicios especializados; las redes de infraestructura que conectan a las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales; los servicios de administración pública y de gobierno y; los mercados de productos agrícolas. También encuentra espacios en los servicios que el entorno rural brinda a las ciudades, tales como fuentes de energía y espacios de recreación.

**Palabras clave:** Vínculos urbano rurales, México, Políticas públicas, Planeación Nacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

En enero de 1983, justo al inicio del periodo de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, tras dos sexenios de gastos excesivos, el entonces Presidente debió emprender cambios sustantivos en los planes de gobierno, teniendo como pilares “la Renovación Moral de la sociedad” y un “Plan Global de Desarrollo”, para lo cual estableció a nivel constitucional un sistema de planeación democrática.

En este contexto, el Congreso decretó el 5 de enero de 1983 la Ley de Planeación, que prevé que el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los programas que deriven de éste, mantengan congruencia en su elaboración y contenido, verificando los resultados de su ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá precisar las metas nacionales, objetivos y estrategias con el propósito de establecer un gobierno eficiente y una Administración Pública Federal orientada al logro de resultados; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución, y establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

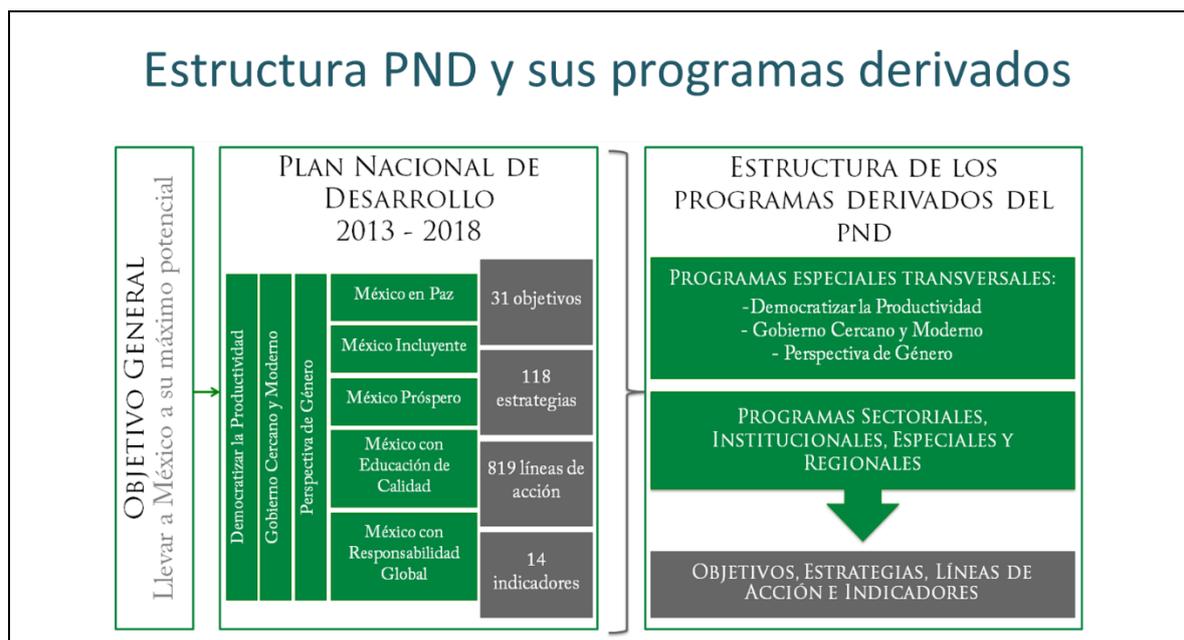
Es por ello que, para realizar un análisis de las políticas públicas de desarrollo urbano y rural vigentes en México, es pertinente tomar como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), así como sus programas derivados, en particular: el Programa especial transversal para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP); el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI); los Programas Regionales del Norte, Centro y Sur-Sureste (PR); el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS); el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 (PSDAPA); el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (PNDATU) y; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). En la Figura 1 se presenta la estructura general del PND, de los programas especiales y los programas sectoriales.

Este análisis busca determinar los espacios de oportunidad en las políticas públicas del gobierno federal (objetivos, estrategias o líneas de acción) que permitan aprovechar el crecimiento de las pequeñas y medianas ciudades para aumentar los ingresos y activos de los hogares rurales en México. Para ello se consideran los servicios que los centros urbanos ofrecen a su entorno rural identificador por Bellet y Llop: (i) bienes y servicios especializados; (ii) mayor interacción social, económica y cultural; (iii) vínculos a redes de infraestructura que conectan a las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales; y (iv) servicios de administración pública y de gobierno a través de los cuales las demandas locales y las necesidades puedan ser canalizadas. (Bellet & Llop, 2000). También contemplan las relaciones propuestas por Satterthwaite y Tacoli a través de las cuales las pequeñas y medianas ciudades pueden contribuir al desarrollo de sus entornos rurales: (a) como mercados de productos agrícolas; (b) como centros de producción y de distribución de bienes y servicios; (c) como centros para el crecimiento del trabajo rural no agrícola y su consolidación; y (d) como centros de atracción para los migrantes rurales (Satterthwaite & Tacoli, 2006).

Finalmente se incluyen en el análisis los servicios que el entorno rural brinda a los espacios urbanos, tales como reservas de agua y de bosques, fuentes de biodiversidad, espacios y servicios de recreo y de ocio y, la producción agroalimentaria.

El documento incluye nueve secciones adicionales. En la primera de ellas se presenta la Estrategia Microrregiones implementada en el sexenio del Presidente Vicente Fox y que explícitamente proponía una estrategia de desarrollo territorial en los municipios de mayor marginación del país, basada en establecer vínculos entre pequeñas ciudades y sus entornos rurales. En las siguientes siete secciones se presentan los análisis de los espacios de oportunidad para aprovechar los vínculos rural-urbanos en el PND y sus programas derivados. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del análisis.

Figura 1



Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP.

## 2. ESTRATEGIA MICRORREGIONES (2001-2006)

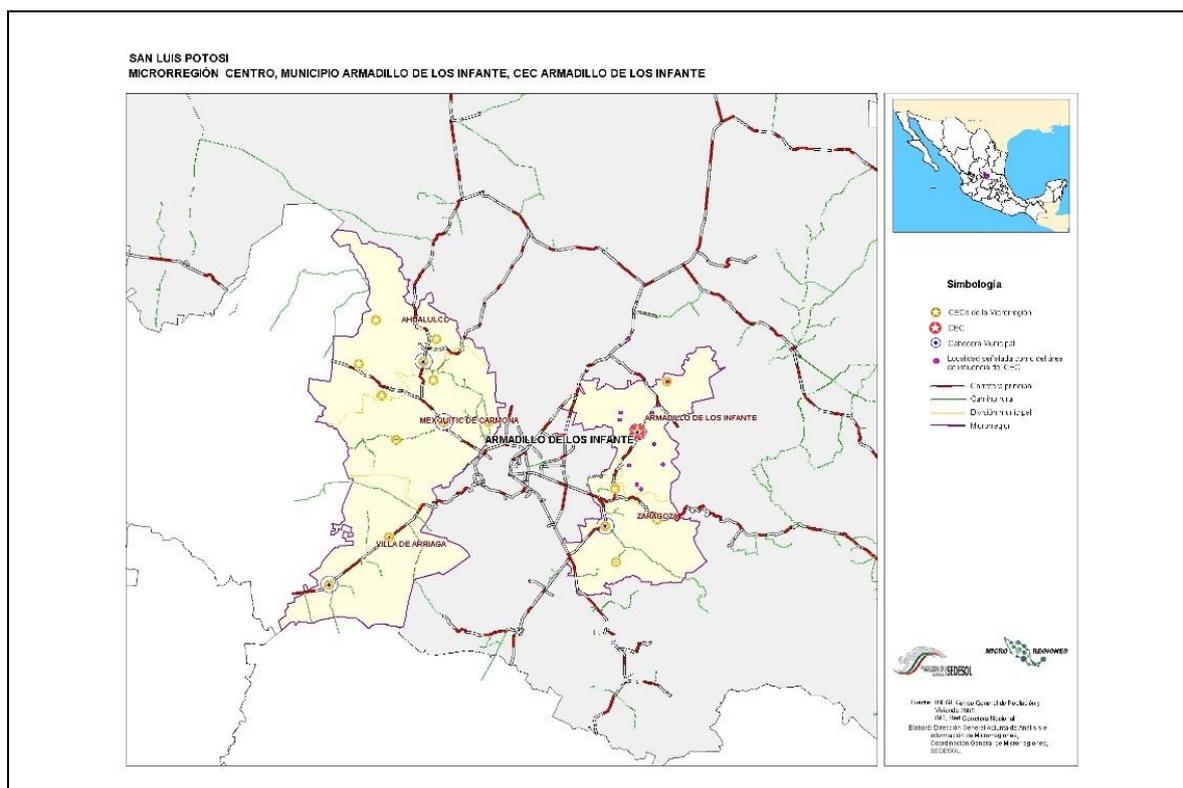
El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, argumentaba que el desarrollo social se había producido de manera heterogénea en las diversas regiones del país y establecía que los desequilibrios en el desarrollo regional habían ocasionado que la pobreza se concentrara y agudizara en las regiones donde la población registraba los más altos índices de marginación y pobreza. Esta situación “se agrava por la dispersión poblacional, las características del relieve, y la ausencia de cadenas eficientes que vinculen la producción, la distribución y el consumo para promover un desarrollo regional productivo sostenido”, concluía el documento.

En consecuencia, Vicente Fox puso en marcha el 14 de febrero de 2001 la Estrategia de Microrregiones, cuyo objetivo era superar la pobreza y promover el desarrollo integral sostenible de las microrregiones, conformadas por mil 334 municipios de alta y muy alta marginación, así como aquellos con población predominantemente indígena, concentrando esfuerzos y recursos en forma articulada entre los tres órdenes de gobierno y con la participación social.

Se definió a la microrregión como un espacio geográfico conformado por municipios que presentaban características de muy alto y alto grado de marginación. La estrategia se enfocaba en el desarrollo rural para que las microrregiones con alto grado de marginación fueran capaces de sostener un círculo virtuoso de desarrollo sostenible.

Así mismo, la atención de la estrategia se centraba en dos mil 966 localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios (CEC). Los CEC eran pequeñas ciudades que, por su potencial en infraestructura y ubicación, eran considerados puntos con capacidad de brindar servicios básicos a otras localidades más pequeñas y dispersas, que se encontraban a una distancia apropiada para establecer interrelación. La Figura 2 presenta un ejemplo de localidad CEC y su área de influencia.

Figura 2



Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx>

Por medio de las Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, suscritas por las dependencias federales participantes, el Gobierno Federal buscaba la colaboración y coordinación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar el desarrollo de las microrregiones. Mediante este mecanismo se establecían Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias, que representaban un espacio de coordinación en donde se cruzaba la oferta institucional de programas y acciones por parte de gobierno con la demanda captada en las microrregiones (Carmona Ábrego, 2002).

Por parte del Gobierno Federal, la estrategia contaba con 68 programas federales de 12 dependencias que participaban en estrategia. Dichos programas tenían objetivos, prioridades y reglas de operación que parecían concurrir en las microrregiones. No obstante, según la Evaluación realizada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en 2007, dichos programas no estaban adecuadamente alineados con la estrategia. Esto no significaba que dichos programas no operaban en el marco de la estrategia, sino que sus intervenciones hubiesen sido las mismas sin la estrategia.

La estrategia consideraba un conjunto de servicios sociales y de infraestructura —aquellos a los que denominaban como banderas blancas— focalizadas para propiciar un proceso de desarrollo integral sostenible en las microrregiones y en las localidades CEC, y enfocaban sus esfuerzos hacia ellas. Dichos servicios sociales y de infraestructura eran: (i) electricidad, (ii) salud, (iii) telefonía, (iv) caminos, (v) saneamiento, (vi) educación, (vii) agua entubada, (viii) abasto de Diconsa, (ix) piso firme, (x) funcionamiento de Centro Comunitario de Aprendizaje y (xi) existencia de circuitos de actividad productiva.

La graduación representaba la culminación del proceso de dotación de equipamiento básico y puesta en marcha de proyectos productivos, es decir, que 11 banderas blancas hubieran sido establecidas en la localidad CEC asumiendo que si se proveían todas juntas habría un efecto de desarrollo económico local. También buscaban la inclusión de mecanismos de participación comunitaria que garantizaran que todas las acciones a promover surgieran de una necesidad real, consensada entre las comunidades.

La evaluación de la estrategia identificó deficiencias en la coordinación de los diversos actores institucionales y limitaciones en la participación comunitaria. Estas limitaciones y deficiencias obligaron a

replantear el diseño operativo de la estrategia, para poder mejorar su operación y generar mayores impactos.

Si bien el enfoque de participación social fue conceptualmente apropiado, la complejidad del proceso participativo rebasó los roles, recursos y capacidades previstas originalmente para los residentes microrregionales e incluso para las Agencias de Desarrollo Local y los Consejos Microrregionales, que se suponía eran los agentes claves que debían dar impulso, dirección y acompañamiento a dicho proceso por parte de la estrategia.

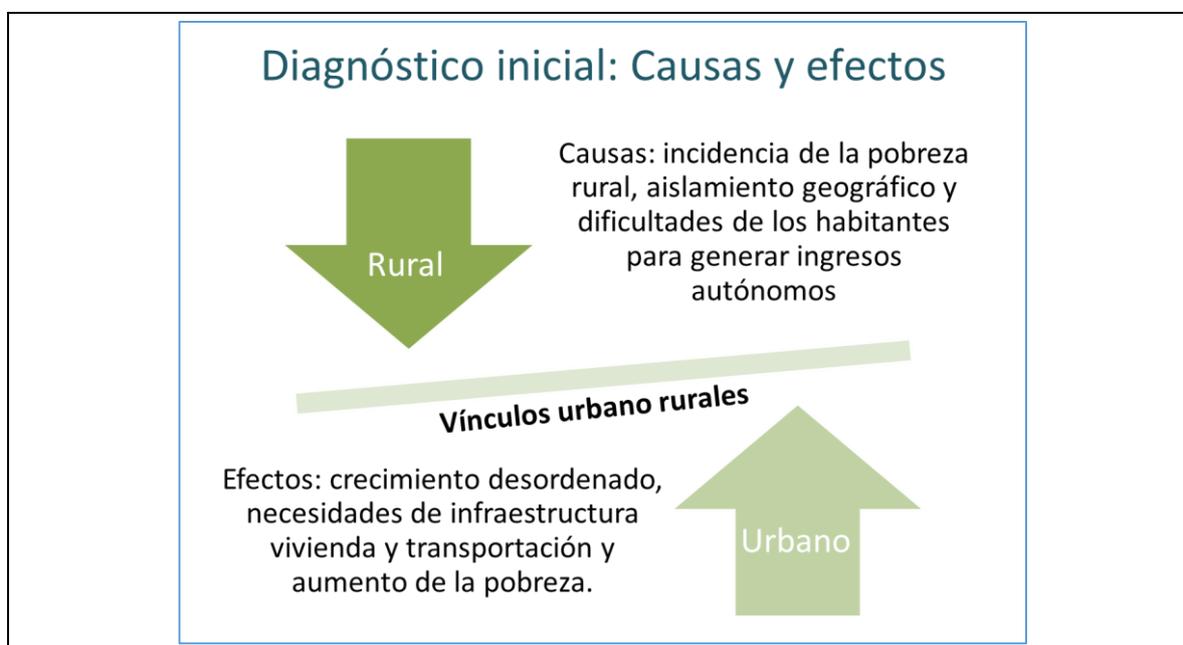
Respecto a la coordinación interinstitucional se planteó con una aproximación formalista, basada en mandatos por decreto y acuerdos por convenios, que no reconocía las visiones, dinámicas, prioridades y poder relativo de los actores institucionales involucrados horizontal y verticalmente, y que, por lo tanto, difícilmente iba a poder incidir en su comportamiento.

### 3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2013-2018)

El PND es el documento a través del cual el Gobierno de México establece la ruta para que el país alcance su máximo potencial. Como se explicó previamente, este es el documento que guía las prioridades y políticas públicas del país.

En el diagnóstico de los principales problemas nacionales, el PND hace énfasis en el crecimiento desordenado de las ciudades, provocado en parte por la migración del campo hacia la ciudad. Establece que las brechas entre las localidades rurales y urbanas en materia de derechos sociales y generación de ingresos provocan que las personas migren hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades. También muestra a la dispersión poblacional, la baja dotación y uso inadecuado de los activos productivos, como causas que dificultan la generación de ingresos. Con base en este diagnóstico, la política pública visualiza los vínculos entre el sector rural y el urbano como una relación en la cual el sector rural – pobre y aislado– es la causa del crecimiento desordenado de las ciudades (Figura 3). A pesar de esta visión, el PND propone estrategias y líneas de acción que atienden diversas problemáticas y que podrían aprovechar espacios virtuosos de vinculación urbano rural.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia

Con el objetivo de que el país alcance su máximo potencial, el Gobierno establece 5 Metas Nacionales en el PND: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. En específico, la Meta México Incluyente enfoca los problemas detectados en

materia urbana y rural, desde la perspectiva del desarrollo territorial y la movilidad. Por su parte, la Meta México Próspero se enfoca en la seguridad alimentaria y la generación de ingresos para pequeños productores.

En materia de desarrollo regional, el PND plantea la relevancia de consolidar una política de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, así como fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial, movilidad (transporte) y vivienda.

El Ordenamiento Territorial puede constituir una valiosa herramienta para la planeación y gestión del territorio, debido principalmente a que es un proceso de planeación territorial que debiera entender al territorio como un sistema complejo en el que interactúan centros urbanos con un entorno rural (Sánchez Salazar, Casado Izquierdo, & Bocco Verdinelli, 2013). De igual forma, la mejora de la movilidad con proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado puede reducir la pobreza rural al facilitar un acceso más fluido a los servicios (educación, salud, finanzas, mercados), a la obtención de bienes e ingresos y a la participación en las actividades sociales, políticas y comunitarias de mujeres, hombres y niños que viven en las zonas rurales (Starkey, Simon, Hine, & Ternell, 2002).

En cuestión de desarrollo rural y pequeña agricultura, destaca el objetivo de construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, apoyando la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres. Las ciudades constituyen un mercado potencial para los pequeños productores rurales, existe un espacio de vinculación importante en materia de acceso a alimentos en la ciudad y generación de ingresos entre los pequeños productores rurales.

A continuación, se presentan algunos objetivos y estrategias específicas mencionadas en el PND donde existe mayor espacio para aprovechar los vínculos rural-urbanos.

#### **Meta Nacional México Incluyente**

- **Objetivo: Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.**  
*Estrategia: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.*  
Línea de acción:
  - ✓ Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.
- **Objetivo: Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna**  
*Estrategia: Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.*  
Línea de acción:
  - ✓ Consolidar una política de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, así como fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

#### **Meta Nacional México Próspero**

- **Objetivo: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.**  
*Estrategia: Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, impulsando proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.*  
Línea de acción:
  - ✓ Apoyar el desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo basada en tres ejes: desarrollo regional equilibrado; desarrollo urbano; y conectividad logística.

- **Objetivo: Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.**  
*Estrategia: Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.*  
Línea de acción:  
✓ Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable.
- **Objetivo: Contar con una infraestructura de transporte que propicie menores costos para realizar la actividad económica.**  
*Estrategia: Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte.*  
Líneas de acción:  
✓ Mejorar la movilidad de las ciudades mediante sistemas de transporte urbano masivo; y mejorar la red de caminos rurales.
- **Objetivo: Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.**  
*Estrategia: Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.*  
Línea de acción:  
✓ Apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres.

#### **4. PROGRAMA PARA DEMOCRATIZAR LA PRODUCTIVIDAD (PDP) 2013-2018**

El PDP es el programa especial que coordina las acciones de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a través del cual se atiende la estrategia transversal “Democratizar la Productividad” del PND 2013-2018. Mediante sus estrategia y líneas de acción, el PDP busca eliminar los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar el uso eficiente de los recursos productivos, así como analizar la política de ingresos y gastos públicos para que las iniciativas gubernamentales promuevan la formalidad.

Con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción contenidos en el PDP, se puede aseverar que tiene un claro enfoque de desarrollo regional, con énfasis en el desarrollo rural y la pequeña agricultura. Si bien el programa no hace alusión específica a los vínculos rurales-urbanos, en su contenido se pueden vislumbrar áreas de oportunidad en el desarrollo e implementación de políticas públicas para aumentar la productividad en las zonas rurales y urbanas, aprovechando los vínculos urbano-rurales.

La articulación de varias de las líneas de acción del PDP pueden promover el acceso de los productos agrícolas a mercados urbanos. El fomento de la organización y creación de asociaciones de pequeños productores, y la disponibilidad de instrumentos financieros acordes a sus necesidades y capacidades de producción, les permitiría generar economías de escala en su nivel de producción; lo cual, acompañado de inversiones en infraestructura y de la modernización y ampliación de la red de caminos rurales y alimentadores y carreteras interestatales, facilitaría la comercialización y el acceso de sus productos a los mercados de las zonas urbanas.

Aunado a lo anterior, el contar con un mayor acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias como son el financiamiento, agua, semillas mejoradas y fertilizantes; así como la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, a través de extensionismo y capacitación permitirían la agregación de valor en los productos agrícolas, requisito necesario para que puedan ser competitivos y tengan acceso a más mercados. Asimismo, deberá promoverse la articulación de las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, fomentando las vocaciones productivas de cada región, así como hacia actividades que eleven la productividad del campo.

La modernización y expansión de una infraestructura hidroagrícola que permita el uso racional y eficiente del agua, implica un mayor acceso a servicios públicos para las actividades económicas rurales y sus empresas. Mientras que la modernización y ampliación de la red de caminos rurales y alimentadores y de carreteras interestatales, además de permitir el acceso de los productos agrícolas a los mercados ciudadanos,

podría tener un doble vínculo, al facilitar la venta de bienes y servicios a residentes rurales por parte de empresas y negocios urbanos.

A continuación, se presentan algunos objetivos y estrategias específicas mencionadas en el PND donde existe mayor espacio para aprovechar los vínculos rural-urbanos.

- **Objetivo: Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.**  
*Estrategia: Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo.*  
Línea de acción:
  - ✓ Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola.  
*Estrategia: Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural.*  
Líneas de acción:
    - ✓ Otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra; fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala; transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable; y promover el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.
  
- **Objetivo: Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.**  
*Estrategia: Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores.*  
Líneas de acción:
  - ✓ Facilitar el acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias, en particular semillas mejoradas, fertilizantes, financiamiento y agua; promover las inversiones en la infraestructura necesaria para facilitar la comercialización y el acceso a los mercados; promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, a través de extensionismo y capacitación; y articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas.
  
- **Objetivo: Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.**  
*Estrategia: Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas.*  
Línea de acción:
  - ✓ Modernizar y ampliar la red de caminos rurales y alimentadores, carreteras interestatales.
  
- **Objetivo: Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.**  
*Estrategia: Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región.*  
Línea de acción:
  - ✓ Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.  
*Estrategia: Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales.*  
Línea de acción:
    - ✓ Orientar los programas dirigidos al sector agropecuario hacia actividades que eleven la productividad del campo, especialmente de los pequeños productores.

## 5. PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA 2014-2018 (PNI)

En el PND se vislumbra como metas nacionales un "México Próspero" y un "México Incluyente", donde se considera que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos, fomentan la competitividad y conectan el capital humano con las oportunidades que genere la economía. Asimismo, se prevé apoyar el desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo, basada en tres ejes rectores: i) desarrollo regional equilibrado, ii) desarrollo urbano y iii) conectividad logística<sup>1</sup>.

El PNI es un programa especial que vincula seis sectores estratégicos de la economía (comunicaciones y transportes, turismo, energía, salud, agua y vivienda), coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos. Dicho programa permitirá que los esfuerzos de innovación y mantenimiento de infraestructura se concreten en una lógica transversal más dinámica que favorezca la atracción hacia el país y, en consecuencia, el interés de los inversionistas nacionales y extranjeros al respecto, propiciando con ello que los ingresos generados por las mismas sean fuente de bienestar social.

Este programa especial surge del diagnóstico de que todos los sectores de la economía requieren de determinados tipos de infraestructura para su funcionamiento y desarrollo. La política contenida en este programa, tiene como uno de sus objetivos promover la mayor vinculación e integración entre las distintas regiones del país y con los mercados internacionales, coincidiendo así con el planteamiento de vínculos a redes de infraestructura que conectan a las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales (Bellet & Llop, 2000).

El PNI, busca optimizar las obras de infraestructura de los sectores estratégicos del país a fin de potenciar la competitividad de México y así, asegurar que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Se incluye la Estrategia Transversal Sur-Sureste, la cual considera el impulso al desarrollo de dicha región a través de grandes obras de infraestructura en los sectores seleccionados, con el objetivo de lograr vincular las regiones rurales con las urbanas reduciendo la brecha que existen en materia de derechos sociales y generación de ingresos.

A continuación, se presentan algunos objetivos y estrategias específicas mencionadas en el PND donde existe mayor espacio para aprovechar los vínculos rural-urbanos.

### **Meta Nacional México Próspero**

- **Objetivo: Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social.**  
*Estrategia: Desarrollar a México como plataforma logística con infraestructura de transporte multimodal que genere costos competitivos y valor agregado, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social.*  
Línea de acción:
  - ✓ Modernizar y ampliar la infraestructura de transportes de forma que propicie un desarrollo regional equilibrado.

### **Meta Nacional México Incluyente**

- **Objetivo: Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo.**  
*Estrategia: Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.*  
Línea de acción:
  - ✓ Abastecer de servicios básicos a las viviendas ubicadas en localidades de menos de 2500 habitantes.  
*Estrategia: Orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación.*  
Línea de acción:

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, Diario Oficial de la Federación publicado el 29 de abril de 2014.

- ✓ Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura.
- ✓ Ampliar los recursos, créditos y subsidios para la infraestructura urbana y vivienda para la población rural.
- ✓ Crear nuevos programas de financiamiento atendiendo criterios de sustentabilidad y localización geográfica.

## **6. PROGRAMAS REGIONALES (2014-2018)**

Ante el reconocimiento en el PND, de la necesidad de abatir la desigualdad que impera entre las regiones del país, el Gobierno de la República estableció el compromiso de impulsar el crecimiento económico y la competitividad, en las diferentes regiones del país. En ese sentido, a través de los programas regionales se estableció la prioridad de superar las desigualdades entre regiones, instrumentando un sistema de planeación para el desarrollo regional.

Los programas regionales que coordina la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se diseñaron a partir de una estrategia que considera dos objetivos principalmente: (1) Incrementar la productividad regional, utilizando al máximo el potencial de los recursos ya existentes y aquellos que, por distintos factores, permanecen subutilizados; considerando para ello las vocaciones propias de la región. (2) Satisfacer las principales necesidades socioeconómicas de la sociedad en conjunto, haciendo particular énfasis en los sectores que permanecen más rezagados.

Un elemento fundamental para el éxito de estos programas es la revisión y revitalización de los esquemas de coordinación intergubernamental entre municipios, entidades federativas y la federación, para facilitar: la integración al interior de las regiones; propiciar un desarrollo sustentable y reforzar las directrices fundamentales para impulsar la seguridad jurídica, el desarrollo social, la competitividad, la modernización económica, el fortalecimiento de los equipamientos urbanos y la infraestructura productiva.

Las estrategias y líneas de acción de los tres programas regionales, deben entenderse de forma similar a un programa transversal, ya que son aplicables a todos los ámbitos sectoriales, multidisciplinarios y niveles de gobierno de una región. En este sentido, no pretenden replicar las políticas sectoriales, sino enriquecerlas con la perspectiva y coordinación regional. Por ello, en este análisis únicamente se presentan los diagnósticos específicos de la región y las afectaciones en los vínculos del entorno urbano y rural y no las estrategias y líneas de acción, que son consistentes con otros elementos de la planeación nacional.

## **7. PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO DEL CENTRO 2014-2018.**

En la región centro, las zonas urbanas tienen rezagos en el acceso a la mayoría de los servicios (con excepción de infraestructura y equipamiento), mientras que las poblaciones ubicadas en localidades pequeñas y dispersas, en muchas ocasiones, ni siquiera alcanzan los servicios básicos como agua entubada, drenaje, entre otros. Este contraste, se agrava por los patrones de concentración regional de las operaciones industriales, de manufactura y logísticas, asociadas a redes de producción global, que han inducido el crecimiento de las ciudades, sobre las localidades rurales.

Con independencia del proceso de concentración regional de las operaciones en las ciudades, el empleo urbano ha resultado insuficiente y la informalidad en las ciudades de la región centro ha crecido. En contraste, los asentamientos de personas en situación de pobreza en las periferia urbana, incrementa la presión y supera las capacidades de las autoridades locales.

El desarrollo económico de la región centro ha sido desigual, por un lado, coexisten actividades como la agricultura, silvicultura y pesca, cuya participación y peso específico en la generación de riqueza, ha cedido peso a la actividad terciaria. Por otro lado, existen otras actividades cuya dinámica exportadora, las posiciona como competitivas y productivas. De acuerdo al análisis de las causas de este desigual desarrollo económico en la región, la baja productividad ha deteriorado los niveles de ingreso per cápita, y la competitividad de personas y empresas, por igual.

En esta región predomina la población urbana y la actividad agrícola es marginal, sin embargo se realizan importantes actividades de distribución y consumo de productos agropecuarios, aunque es necesario fortalecer la distribución de mercancías, desde los lugares donde se producen, hasta los mercados donde

se consumen, aspecto éste, fundamental para el comercio en la región, y desde la región hacia el resto del país.

La propuesta de este programa especial para desarrollar la región, debe basarse en un enfoque integrador, un Sistema Urbano Rural que integren las zonas metropolitanas con las demás zonas urbanas, y con las localidades rurales de la región.

## **8. PROGRAMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR-SURESTE 2014-2018.**

A diferencia del resto del país, la población se encuentra dispersa en zonas rurales. 48% de los habitantes de la región vive en localidades rurales, mientras que a nivel nacional sólo 28%. La región concentra las mayores proporciones de población en condiciones de pobreza. La mayoría de las entidades de la región se ubican dentro de las de mayor rezago social a nivel nacional. De los 125 municipios del país con menor Índice de Desarrollo Humano, 123 se encuentran en esta región.

En suma, la conjunción de factores negativos imponen un patrón que hace a la región sur-sureste la menos productiva, menos vinculada con el resto de las regiones y con mayor atraso del país: trabajo informal muy superior al resto de la economía; servicios financieros y acceso a financiamiento muy limitado; trabajadores con pocas o nulas habilidades respecto al resto del país, ambiente poco propicio para la generación de empresas; pequeños productores con sistemas de baja rentabilidad; alta dispersión poblacional con costos elevados de transporte; mala conectividad interregional; y , consecuentemente poca o nula capacidad de innovación.

La región sur-sureste presenta una débil conectividad entre los diferentes territorios que la conforman debido a falta de sistemas carreteros, ausencia de sistemas de transportes apropiados, la dispersión de la población, los puntos alejados entre sí de los centros de producción, la orografía accidentada y la presencia constante de fenómenos hidrometeorológicos que afectan las vías de comunicación.

El sector rural es reflejo de las condiciones climáticas y orográficas predominantes en la región, cuenta con una gran diversificación agrícola y grandes extensiones de superficie sembrada y cosechada; sin embargo, los estados de la región no aportan la mayor producción nacional, lo cual deja latente la falta de vínculos con el resto de las regiones.

## **9. PROGRAMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL NORTE 2014-2018.**

En la región norte, se ubican 14 de las 59 Zonas Metropolitanas (ZM) del país, en las que habitan 14.2 millones de personas. Las más importantes son Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez y La Laguna. Se espera un crecimiento de esas ciudades hacia el 2030, lo que conlleva retos en infraestructura urbana de comunicaciones, transporte público, ordenamiento territorial, vivienda y agua, entre otros.

La población rural se ha reducido, pasando de 3.46 millones en 1990, a 3.40 millones en 2010, resultado de dos factores: menos fertilidad y emigración (principalmente hombres jóvenes). Esto genera otros efectos: feminización de la población rural, incremento en los índices de dependencia de adultos mayores, y aumento en la dependencia de remesas.

Las localidades rurales, caracterizadas por su dispersión y pobreza, han tenido un desarrollo significativamente diferente al de las urbanas: los mayores índices de marginación y menores niveles de acceso a servicios se observan en municipios con mayoría de localidades rurales, lo que se relaciona directamente con la dificultad y costos de hacer llegar ahí los servicios públicos básicos.

Según el diagnóstico del Programa, entre las principales causas de la atomización de la población rural destaca la actual definición de los derechos de propiedad sobre las tierras comunales y ejidales, que incentiva a sus propietarios a permanecer cerca de ellas y lejos de mercados y estructuras productivas, lo que ha generado una muy baja productividad en la agricultura, con un grave impacto en los indicadores de desarrollo económico y social.

## **10. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL 2013-2018**

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 es el documento donde se refleja la política de desarrollo social del Gobierno mexicano. Dicha política tiene el objetivo de hacer efectivo el ejercicio y

disfrute de los derechos sociales, promoviendo el acceso a la alimentación, la educación, la salud, la seguridad social, los servicios básicos, la vivienda, al medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación. En el diagnóstico del Programa se reconoce que i) las personas que viven en extrema pobreza tienen mayores restricciones para ejercer el derecho a la alimentación. En 2012, 7 millones de personas presentaban carencia de acceso a la alimentación y pobreza extrema, de dicha cantidad, 3.1 millones de personas residían en zonas rurales y 3.9 en zonas urbanas. ii) La problemática de bajos ingresos afecta en mayor medida a las zonas rurales y a la población indígena. Ejemplo de ello es que en 2012, la población que residía con ingresos per cápita inferiores a la Línea de Bienestar representaba el 51.6% de la población total, de ese total, 48.3% pertenecía a zonas urbanas y el 62.8% a zonas rurales. Por su parte, el 74.5% de la población indígena formaba parte de los hogares con ingresos per cápita inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo. iii) Existen grandes diferencias entre los diversos sectores de la economía, en específico el sector rural muestra bajo nivel de productividad, acceso limitado a los mercados de productos e insuficiencias de financiamiento.

De entre la problemática diagnosticada en el PSDS, los elementos que generan un espacio de oportunidad para fortalecer una dinámica virtuosa entre los vínculos rural-urbanos, son las estrategias y líneas de acción relacionadas con el acceso a la alimentación. En este sentido, vincular la producción agroalimentaria de los pequeños productores rurales en condición de pobreza a los mercados de las pequeñas y medianas ciudades constituye no solo una fuente de ingresos para los primeros, también mejora la seguridad alimentaria de la población en el sector urbano.

A continuación, se presentan algunos objetivos y estrategias específicas mencionadas en el PND donde existe mayor espacio para aprovechar los vínculos rural-urbanos.

- **Objetivo: Fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan a la alimentación, salud y educación.**

*Estrategia: Procurar el acceso a productos básicos y complementarios de calidad y a precios accesibles a la población de las localidades marginadas del país.*

Línea de acción:

- ✓ Suministrar productos básicos y complementarios a través de redes de abasto.  
*Estrategia: Facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a una alimentación nutritiva.*  
Línea de acción:
- ✓ Desarrollar esquemas de alimentación que disminuyan la inseguridad alimentaria y promuevan el ahorro en el gasto familiar por alimentación.

- **Objetivo: Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.**

*Estrategia: Promover la generación y consolidación de proyectos productivos en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.* Línea de acción:

- ✓ Otorgar apoyos para proyectos productivos que promuevan el incremento de los ingresos y que detonen la actividad económica el país, así como otorgar apoyos para la asistencia técnica y acompañamiento.

## **11. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO Y ALIMENTARIO (PSDAPA) 2013-2018**

El PSDAPA 2013-2018, es el instrumento de planeación donde se establece la política de desarrollo rural sustentable. El programa plantea una Estrategia Integral y una Estrategia Sectorial para transformar al campo, fomentando un sector agroalimentario productivo, competitivo, rentable, sustentable y justo. Con ello se busca incrementar la producción y el producto interno bruto (PIB), así como lograr una balanza comercial agroalimentaria favorable. Asimismo, el programa plantea herramientas para la consolidación de instancias de participación que involucran a diversos actores, organizaciones e instituciones.

Por la naturaleza del programa, este considera en gran medida acciones para el desarrollo rural, enfocadas tanto en la agricultura comercial como en la agricultura de los pequeños productores. Destaca el gran

énfasis que se le otorga a la promoción de la vinculación a los pequeños productores en la cadena productiva con el objetivo de alcanzar una escala productiva óptima. Es por su misma naturaleza, que los objetivos y estrategias y sus correspondientes líneas de acción pueden aprovechar de forma directa la vinculación rural-urbana para la generación de desarrollo y bienestar en ambos conglomerados.

El PSDAPA busca impulsar la productividad del sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico. Para lograrlo, plantea dentro de sus estrategias la generación de innovaciones en la cadena productiva, el impulso a la capitalización del sector para la inversión en equipamiento e infraestructura y a una política comercial con enfoque de agronegocios para orientar la producción a la demanda. Con ello, se promueve el acceso a servicios públicos y privados para las actividades económicas rurales, se busca agregar valor a los productos agrícolas e incrementar su acceso a los mercados urbanos, de manera que la producción rural vaya ganando participación en el mercado nacional.

El impulso de modelos asociativos de los pequeños productores, los cuales conforman el mayor porcentaje de productores rurales, para generar economías de escala y la integración productiva de la cadena de valor, permite agregar valor a los productos agrícolas, propiciando a su vez, su acceso al mercado interno nacional y en particular al mercado de las pequeñas y medianas ciudades.

A través del impulso al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país, como el uso eficiente del agua y el aprovechamiento de la biotecnología, se propicia el acceso a servicios privados y públicos para las actividades económicas rurales y sus empresas, el agregar valor a los productos agrícolas e inclusive podría propiciarse la generación de servicios ambientales por parte de las zonas rurales para residentes urbanos como la generación de energía a través de fuentes alternas.

A continuación, se presentan algunos objetivos y estrategias específicas mencionadas en el PND donde existe mayor espacio para aprovechar los vínculos rural-urbanos.

- **Objetivo. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.**

*Estrategia: Orientar la investigación y el desarrollo tecnológico a generar innovaciones aplicadas al sector agroalimentario que eleven la productividad y competitividad.*

*Estrategia: Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores.*

*Estrategia: Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero.*

*Estrategia: Fomentar el financiamiento oportuno y competitivo.*

*Estrategia: Impulsar una política comercial con enfoque de agronegocios y la planeación del balance demanda-oferta para garantizar un abasto oportuno.*

*Estrategia: Promover la competitividad logística para minimizar las pérdidas post-cosecha de alimentos durante el almacenamiento y transporte.*

- **Objetivo. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.**

*Estrategia: Promover el desarrollo de conglomerados productivos y agroparques que articulen a los pequeños productores con empresas integradoras.*

*Estrategia: Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen mayor valor agregado en la cadena productiva.*

*Estrategia: Impulsar en coordinación con los diversos órdenes de gobierno proyectos estratégicos y productivos de impacto regional.*

- **Objetivo. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.**

*Estrategia: Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva.*

*Estrategia: Fortalecer la sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria para proteger la salud de la población y elevar la competitividad del sector.*

- **Objetivo. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.**  
*Estrategia: Establecer instrumentos para rescatar, preservar y potenciar los recursos genéticos.*  
*Estrategia: Promover el uso y aprovechamiento de la bioenergía en el sector para la sustentabilidad.*

## **12. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2013-2018 (PSDATU) Y PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2014-2018 (PNDU)**

El *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* contiene objetivos, estrategias y líneas de acción que reflejan las actividades prioritarias que se llevarán a cabo por los órganos y entidades que integran el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). El PSDATU promueve el ordenamiento del territorio nacional mediante políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de los asentamientos humanos y centros de población y; el desarrollo urbano y la planeación del desarrollo regional.

Por su parte, el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU) es un programa especial que busca fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos; asimismo, busca lograr ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social.

Debido al contenido del PSDATU relacionado con el desarrollo urbano, por un lado, y con el desarrollo rural, por el otro, los objetivos, estrategias y líneas de acción del programa facilitan detectar áreas de oportunidad que se beneficien del vínculo rural-urbano para potenciar el aprovechamiento sustentable del territorio y recursos nacionales. Debido a la naturaleza del programa, varias de sus estrategias y líneas de acción pueden utilizar el lazo urbano-rural en más de una forma.

Varias de las líneas de acción del PSDATU permiten el acceso de la población rural a servicios públicos. La puesta en práctica de acciones coordinadas para la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano; la generación de un modelo de vivienda propio de las localidades rurales y comunidades indígenas, que respete sus necesidades e idiosincrasia de cada comunidad y el permitir el acceso a infraestructura y equipamiento urbano familiar y comunitario, son políticas necesarias para que cada vez más la población concentrada en pequeñas comunidades de tipo rural pueda acceder a los servicios públicos disponibles en las urbes.

Aunado a lo anterior, políticas públicas de vinculación del sector rural a esquemas productivos, respetando la vocación económica de las familias y las regiones en que habitan; el fortalecimiento de la banca social y de las microfinancieras que atienden a la población rural; y la focalización del financiamiento con criterios geográficos o umbrales de ingreso para potenciar el impacto de los recursos públicos; pueden promover el acceso de la comunidad rural a servicios privados y públicos requeridos para el desarrollo de sus actividades económicas y de sus empresas.

Ahora bien, la organización, capacitación y la formación de capital social en el sector agrario y el apoyo a proyectos que promuevan el desarrollo regional del capital social y económico y el aprovechamiento sustentable en los núcleos agrarios, propicia la agregación de valor a los productos agrícolas, lo cual, a su vez, se convierte en una puerta de acceso a los mercados urbanos.

Por su parte, el otorgamiento de seguridad jurídica y documental en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, garantiza el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios; con lo cual, se promueve el acceso a servicios públicos para la población rural y propicia el acceso a servicios para las actividades económicas.

Finalmente, la estrategia que busca impulsar la urbanización de localidades rurales, evitando la atomización y el aislamiento de pequeñas comunidades que provoca que se enfoquen a actividades económicas de autconsumo, promueve tanto el acceso a servicios públicos de la población rural en general, el acceso a servicios públicos y privados para el desarrollo de actividades económicas, así como también podría facilitar la venta de bienes y servicios por empresas y negocios urbanos a residentes rurales, toda vez que cuanto mayor concentración de gente haya, menores son los costos de transporte y mayores las utilidades.

Por otra parte, el PNDU toma relevancia a partir de la expansión de las ciudades mexicanas que generan un

incremento acelerado de la migración del medio rural hacia el urbano dado el estrecho vínculo entre el desarrollo económico y el crecimiento urbano. En la década de 1980, México se convirtió en un país predominantemente urbano.

El proceso de urbanización tuvo serias consecuencias sobre la configuración de los asentamientos humanos urbanos y rurales en el país. Por un lado y debido a que las ciudades no estaban preparadas para recibir tal cantidad de población, el proceso migratorio generó despoblamiento de muchas localidades y ciudades, al mismo tiempo que generó flujos importantes hacia los centros de población más dinámicos. Este fenómeno ha impactado, tanto al ámbito rural como al urbano, pero actualmente constituye un espacio de oportunidad para establecer políticas públicas que respeten y fortalezcan las relaciones de las ciudades medianas y con entorno rural, no solo como proveedores de bienes y servicios especializados, interacción social y cultural, servicios de administración pública y de gobierno; también proporcionando oportunidades de trabajo rural no agrícola.

En el centro de ambos programas se encuentra el desarrollo regional que, como hemos dicho, puede constituir una herramienta para entender la región como un sistema complejo en el que interactúan centros urbanos con sus entornos rurales.

Debido a las complementariedades entre ambos programas, a continuación, se presentan solo algunos objetivos y estrategias específicas mencionadas en el PNDU y el PSDATU donde existe mayor espacio para aprovechar los vínculos rural-urbanos.

#### **PNDU**

- **Objetivo: Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.**

*Estrategia: Mejorar los instrumentos en materia de planeación y gestión urbana para fomentar ciudades compactas.*

- **Objetivo: Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.**

*Estrategia: Promover la sustentabilidad económica del desarrollo en las ciudades y sus barrios.*

Línea de acción:

- ✓ Identificar y promover las ventajas competitivas de cada ciudad, para coadyuvar a su crecimiento económico local.

- **Objetivo: Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.**

*Estrategia: Crear y fortalecer instrumentos de financiamiento para el desarrollo regional.*

Línea de acción:

- ✓ Fomentar esquemas de participación-público privadas en proyectos orientados a la innovación y al beneficio social y ambiental de cada región.
- ✓ Impulsar la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento de proyectos de los programas de desarrollo regional.

#### **PSDATU**

- **Objetivo: Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.**

*Estrategia: Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial.* Líneas de acción:

- ✓ Promover el ordenamiento territorial como una estrategia nacional para la adecuada distribución de la población y uso eficiente del territorio.
- ✓ Fomentar acciones coordinadas para la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano.
- ✓ Promover en conjunto con las entidades federativas y municipios, acciones y proyectos de intervención que eleven la productividad y sustentabilidad del territorio.

*Estrategia: Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad.*

Líneas de acción:

- ✓ Regularizar la tenencia de la tierra bajo criterios de planeación que aseguren el efectivo aprovechamiento del territorio.

*Estrategia: Regularizar los asentamientos humanos irregulares bajo criterios de ordenamiento territorial.*

Líneas de acción:

- ✓ Apoyar la regularización de asentamientos humanos irregulares mediante la celebración de convenios con dependencias y órdenes de gobierno.

*Estrategia: Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios.*

Línea de acción:

- ✓ Preservar los derechos de los sujetos agrarios, a través de la inscripción de los actos jurídicos.

- **Objetivo: Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.**

*Estrategia: Controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.*

Líneas de acción:

- ✓ Promover la elaboración de planes de desarrollo urbano basados en fundamentos técnicos de largo plazo.

*Estrategia: Orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación.*

Líneas de acción:

- ✓ Promover el financiamiento a viviendas cercanas a fuentes de empleo, equipamiento, transporte, vías de comunicación y con acceso a servicios básicos.

- **Objetivo: Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

*Estrategia: Abatir el rezago de vivienda en el sector rural.*

Líneas de acción:

- ✓ Generar un modelo de vivienda propio de las localidades rurales y comunidades indígenas, que respete sus necesidades e idiosincrasia de cada comunidad.
- ✓ Vincular la vivienda a esquemas productivos, respetando la vocación económica de las familias y las regiones en que habitan.
- ✓ Fortalecer a la banca social y a microfinancieras que atienden a la población rural.
- ✓ Focalizar la asignación de financiamiento con criterios geográficos o umbrales de ingreso, para potenciar el impacto de los recursos públicos.

- **Objetivo: Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.**

*Estrategia: Impulsar la urbanización de localidades rurales.*

Líneas de acción:

- ✓ Diseñar e implementar políticas públicas que permitan combatir la dispersión y marginación de los asentamientos humanos rurales.
- ✓ Impulsar acciones que permitan reducir la atomización (creación de localidades pequeñas y aisladas) y fomenten la cohesión territorial de localidades rurales en el país.
- ✓ Instrumentar mecanismos que incentiven la concentración de habitantes en localidades que cuenten con mayor acceso a servicios públicos e infraestructura.
- ✓ Fomentar investigaciones en conjunto con gobiernos estatales y municipales para conocer las causas que originan la atomización de localidades rurales.

*Estrategia: Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social.*

Líneas de acción:

- ✓ Brindar acciones de acceso a infraestructura y equipamiento urbano familiar y comunitario.

- ✓ Impulsar la constitución de las juntas de pobladores como instancias de gestión de servicios públicos.  
*Estrategia: Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario.*  
Líneas de acción:
- ✓ Diseñar metodologías para el desarrollo de capacidades productivas, así como capital social de ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados.
- ✓ Apoyar proyectos que promuevan el desarrollo regional del capital social y económico y el aprovechamiento sustentable en los núcleos agrarios.

### 13. CONCLUSIONES

Para Berdegué, Carriazo, Jara, Modrego y Soloaga (2015), existen varios canales a través de los cuales las ciudades pueden afectar las dinámicas de desarrollo de los territorios en los que ellas se encuentran. Estos canales derivan de la forma en la que una ciudad afecta la configuración espacial de la actividad social y económica y las consecuencias que esta distribución espacial tiene sobre el crecimiento y el desarrollo (Berdegué, Carriazo, Jara, Modrego, & Soloaga, 2015). Entre estos canales existen espacios de oportunidad en las políticas públicas del gobierno federal para aprovechar el crecimiento de las pequeñas y medianas ciudades para aumentar los ingresos y activos de los hogares rurales en México.

El documento analiza diversos programas del gobierno federal buscando aquellas estrategias o líneas de acción que se relacionen con los servicios que los centros urbanos ofrecen a su entorno rural: (i) bienes y servicios especializados; (ii) mayor interacción social, económica y cultural; (iii) vínculos a redes de infraestructura que conectan a las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales; (iv) servicios de administración pública y de gobierno a través de los cuales las demandas locales y las necesidades puedan ser canalizadas; (v) mercados de productos agrícolas; (vi) centros para el crecimiento del trabajo rural no agrícola y su consolidación y; (vii) centros de atracción para los migrantes rurales. También se analizan aquellas estrategias relacionadas con los servicios que el entorno rural brinda a los espacios urbanos, tales como reservas de agua y de bosques, fuentes de biodiversidad, espacios y servicios de recreo y de ocio y, la producción agroalimentaria.

Al hacer un balance histórico, en los últimos dieciocho años el esfuerzo más notable por vincular las pequeñas ciudades con su entorno rural proviene de la Estrategia Microrregiones implementada durante el sexenio del Presidente Vicente Fox. La estrategia definía a la microrregión como un espacio geográfico conformado por municipios de muy alto y alto grado de marginación y centraba su atención en pequeñas ciudades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios que, por su potencial en infraestructura y ubicación, eran considerados puntos con capacidad de brindar servicios básicos a otras localidades más pequeñas y dispersas, que se encontraban a una distancia apropiada para establecer interrelación. No obstante, deficiencias operativas, así como las fallas de coordinación y de incentivos, limitaron el éxito de esta estrategia.

Actualmente, los objetivos, estrategias y líneas de acción planteados para el periodo 2013-2018 en el ámbito de las políticas urbanas y rurales, se encuentran plasmados en los programas que derivan del PND. El PND surge de un diagnóstico en el cual, la migración de las localidades rurales a las ciudades es parte de las causas de un crecimiento desordenado de éstas últimas, incrementando las necesidades de infraestructura vivienda y transportación. Por su parte, la migración del campo a la ciudad se considera motivada por la alta incidencia de la pobreza en las localidades rurales, causada por condiciones propias del territorio como el aislamiento geográfico y otras vinculadas a las dificultades de los habitantes para generar ingresos autónomos (condiciones de los activos, tecnologías y dificultades de acceso a mercados). El diagnóstico así presentado no motiva el aprovechamiento de los vínculos entre las ciudades de tamaño pequeño y mediano y las poblaciones rurales en el bienestar de éstas últimas, por el contrario, considera a la población rural como una causa de los problemas que enfrentan las ciudades y es entonces comprensible que, en sus objetivos y estrategias, busque atender las causas del problema (pobreza rural) y los efectos (crecimiento desordenado de las ciudades).

Debido a la alineación que los programas sectoriales deben tener con el PND, los programas retoman el diagnóstico del PND y proponen alternativas de solución desde la visión sectorial de los mismos problemas según la dependencia de la administración pública federal responsable.

Sin embargo, existen espacios de oportunidad para fortalecer las estrategias y líneas de acción de los programas analizados relacionadas con los servicios que los centros urbanos ofrecen a su entorno rural y viceversa.

Bienes y servicios especializados: Diversos programas reconocen la importancia que para las localidades rurales tiene encontrar un mayor acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias como son el financiamiento, semillas mejoradas y fertilizantes; así como la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras. Específicamente los programas analizados plantean de forma importante el fortalecimiento de la banca social y de las microfinancieras que atienden a la población rural.

Redes de infraestructura que conecten a las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales: Los programas también reconocen la necesidad de mejorar la movilidad con proyectos de transporte público y masivo, que faciliten el acceso más fluido de los habitantes del entorno rural a los servicios (educación, salud, finanzas, mercados), a la obtención de bienes e ingresos y a la participación en las actividades sociales, políticas y comunitarias.

Los programas analizados promueven la modernización y ampliación de la red de caminos rurales y alimentadores y de carreteras interestatales, que además de permitir el acceso de los productos agrícolas a los mercados citadinos, podría tener un doble vínculo, al facilitar la venta de bienes y servicios a residentes rurales por parte de empresas y negocios urbanos. Los programas regionales reconocen la mayor brecha existente en esta infraestructura para la región Sur-Sureste.

Servicios de administración pública y de gobierno: Los programas analizados plantean la responsabilidad del gobierno federal en materia de desarrollo regional, enfocándose a consolidar una política de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda que se ejecuta desde los gobiernos subnacionales. También se plantea en los programas regionales la importancia de la gobernanza territorial. Otras líneas de acción de los programas se refieren a los servicios de seguridad jurídica y documental en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, a la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano y; a la generación de un modelo de vivienda propio de las localidades rurales y comunidades indígenas.

Mercado para los productos agrícolas: En la política pública de la actual administración destaca el objetivo de construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, apoyando la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres. En este sentido, vincular la producción agroalimentaria de los pequeños productores rurales en condición de pobreza a los mercados de las pequeñas y medianas ciudades constituye no solo una fuente de ingresos para los primeros, también mejora la seguridad alimentaria de la población en el sector urbano.

La articulación de otras de las líneas de acción de los diversos programas puede potenciar el acceso de los productos agrícolas a mercados urbanos, entre ellas el fomento de la organización y creación de asociaciones de pequeños productores y la vinculación a los pequeños productores en la cadena productiva con el objetivo de alcanzar una escala productiva óptima.

Agregación de valor de sus productos (agroindustria): Desde el PSDAPA se busca impulsar la productividad del sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico. Para lograrlo, plantea dentro de sus estrategias la generación de innovaciones en la cadena productiva, el impulso a la capitalización del sector para la inversión en equipamiento e infraestructura y a una política comercial con enfoque de agronegocios para orientar la producción a la demanda.

Servicios ambientales proporcionados por las zonas rurales para los residentes urbanos: Los programas también consideran la generación de servicios ambientales por parte de las zonas rurales para residentes urbanos como la generación de energía a través de fuentes alternas o los servicios de ocio y recreo.

A pesar de la existencia de los espacios de oportunidad aquí señalados, aún hace falta generar evidencia y modelos de intervención sobre el uso en las políticas públicas de los canales a través de los cuales las ciudades pueden afectar las dinámicas de desarrollo de los territorios.

## 14. BIBLIOGRAFÍA

Bellet, C., & Llop, J. (2000). *"Ciudades intermedias y urbanización mundial"*. Lérida: Milenio.

Berdegú, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). *"Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico"*. *World Development*, 73, 56-71.

Carmona Ábrego, R. (2002). *"La estrategia microrregiones"*. *Hitos de ciencias económico administrativas*, 52-56.

Presidencia de la República. (20 de mayo de 2013). *"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Sánchez Salazar, M. T., Casado Izquierdo, J. M., & Bocco Verdinelli, G. (2013). *"La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica"*. *"Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro"*. México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.

Satterthwaite, D., & Tacoli, C. (2006). *"The role of small an intermediate urban centres in regional and rural development; Assumptions and evidence"*. En C. Tacoli, *The earthscan reader in rural-urban linkages* (págs. 155-183). London: Earthscan.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (13 de diciembre de 2013). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (16 de diciembre de 2013). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de abril de 2014). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de abril de 2014). *Decreto por el que se aprueba el Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de abril de 2014). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de abril de 2014). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Regional para el Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Social. (13 de diciembre de 2013). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (12 de diciembre de 2013). *"Decreto por el que se aprueba el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (29 de abril de 2014). *"Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018"*. Diario Oficial de la Federación.

Starkey, P., Simon, E., Hine, J., & Ternell, A. (2002). *"Mejora de la Movilidad Rural: Opciones para el Desarrollo del Transporte Motorizado y No Motorizado En las Areas Rurales"*. World Bank Technical Paper No. 25 .

Unidad de Microrregiones, S. d. (3 de marzo de 2014). "*Estrategia 100 x 100*". Obtenido de *Estrategia 100 x 100*. <http://www.estrategia100x100.gob.mx/>