



## REPORTE

# DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,  
CIUDAD DE MÉXICO  
MAYO 2020





## ÍNDICE

Índice .....	3
Introducción .....	5
I. Desarrollo territorial rural .....	7
I.1. Conceptos de desarrollo territorial rural .....	7
I.2. Evolución del desarrollo territorial rural en México .....	13
II. Antecedentes de programas sociales orientados al DTR .....	15
II.1. Pider y Coplamar .....	15
II.2. Pronasol, Progresá y Oportunidades .....	16
II.3. Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los Distritos de Desarrollo Rural .....	21
II.4. Programa de Microrregiones .....	24
II.5. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias .....	26
III. Nuevo enfoque del DTR en la FAO .....	30
III.1. 100 Territorios Libres de Pobreza y Hambre FAO .....	30
III.2. El desarrollo territorial rural y los Objetivos del Desarrollo Sostenible .....	31
Conclusiones .....	34
Fuentes consultadas .....	36



## INTRODUCCIÓN

Esta investigación aborda el concepto de *desarrollo territorial rural* (DTR), los enfoques que se han aplicado en el ámbito rural con las políticas públicas del país y las estrategias sugeridas por los académicos y los organismos internacionales, además de las implícitas en los programas productivos y sociales más recientes. No se trata de un concepto nuevo, pero sí sometido a revisión de su enfoque.

En el caso de México, el factor predominante de las políticas en el medio rural fue el desarrollo a partir del fomento de la producción agrícola. Se han creado diversas formas de impulsar el desarrollo del campo con una visión territorial y, subsecuentemente, se han incorporado factores vinculados al concepto de desarrollo y de la nueva ruralidad en razón de su multifuncionalidad y heterogeneidad.

El tema orientado a la producción del sector agropecuario, el social en su amplia acepción (educación, salud, alimentación y vivienda, por referir los más relevantes), y el económico como determinante del ingreso de las familias, son elementos esenciales para el desarrollo de políticas integrales que buscan incidir positivamente en determinados espacios y en la población que los habita y conforma; esto es así porque se busca disminuir las desigualdades que caracterizan a algunas regiones caracterizadas por su pobreza.

El concepto de DTR ha tenido diversas acepciones, por lo cual la pregunta a plantearnos de inicio es ¿a qué nos referimos cuando abordamos el DTR, especialmente en el caso de México? En estricto sentido, la mayoría de las políticas públicas orientadas a las zonas rurales tienen, junto a sus objetivos, una dimensión de territorialidad. Bien sea que se trate de impulsar la producción, la productividad o de mejorar las condiciones sociales o el ingreso de la población; en la mayoría de los casos existen prioridades regionales que se manifiestan en la cobertura de los diversos programas y en las políticas públicas con las que se relacionan.

A reserva de exponer algunas acepciones del DTR, puede afirmarse que este concepto ha evolucionado en cuanto a su enfoque, y que en el caso de México se ha partido de un concepto amplio, considerando a regiones compuestas por varias entidades federativas o a regiones específicas en virtud de sus características productivas y disponibilidad de recursos naturales, hasta incorporar planteamientos cuya finalidad es incidir en determinadas localidades o zonas, en razón de sus limitaciones económicas y carencias sociales.

Derivado de ello se realiza un breve recorrido de los programas sociales, en algunos casos vinculados a temas productivos, que asumen el concepto de desarrollo en su más amplio significado, en el que prevalece la preocupación por reducir la pobreza como objetivo primordial.

Los programas emblemáticos de varias administraciones federales puestos en marcha en el transcurso de décadas, nos permiten hacer una somera revisión de los que podrían ser identificados por aproximación con el concepto del DTR.

Además, se aborda otra perspectiva basada en los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030, a partir de la revisión y replanteamientos teóricos de organismos internacionales y de compromisos asumidos por México.

## I. DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

### *1.1. Conceptos de desarrollo territorial rural*

La evolución conceptual del DTR se ha dado a partir de la experiencia de diversos países en Latinoamérica y Europa, y de la formulación metodológica que han propuesto investigadores e instituciones internacionales. Para ello, se ha requerido el replanteamiento de lo rural a partir de sus alcances e interrelaciones territoriales, sociales y, por supuesto, del desarrollo como objetivo esencial.

La diferenciación estriba en los abordajes conceptuales que se han propuesto para el DTR, a partir de un concepto que redefine y acota al territorio. Monterroso<sup>1</sup> afirma que para Shejtman y Berdegú, es un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural; y que los autores que han trabajado en este concepto plantean que hay dos ideas fundamentales que debe de perseguir cualquier propuesta: La primera, tiene que ver con la necesidad de una transformación productiva que favorezca una diversificación de las actividades económicas a través de cambios en los modelos de producción; y, la segunda, con la idea de cambio institucional que implica una participación más activa de los actores sociales y una revisión de sus formas de actuación.

El conjunto de elementos que caracterizan a este enfoque incluye: La incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo, en el sentido de considerar que el ámbito de acción de la propuesta va más allá del espacio agrícola, el territorio en este contexto es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente; reconocimiento de la heterogeneidad social de los agentes sociales y los territorios, e ir más allá de la focalización de las iniciativas en las familias rurales pobres; fomento de la diversidad de actividades económicas mediante la incorporación de empleos agrícolas y no agrícolas; articulación intersectorial poniendo énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios; superar la

<sup>1</sup> Monterroso, 2014.

dualidad campo-ciudad, la incorporación de los vínculos urbano-rurales; reconocimiento de la importancia del cambio institucional que reconoce la relevancia del componente institucional del desarrollo rural y promueve los cambios institucionales como un mecanismo de transformación.

Los cambios demográficos en la distribución espacial de la población, la rápida urbanización y las migraciones rurales a centros urbanos han generado en los últimos años cambios importantes que han resultado entre otras cosas en una altísima concentración urbana. Muchas de estas ciudades tienen dinámicas sociales y económicas muy vinculadas a las zonas rurales haciendo que las barreras entre el espacio urbano y rural sean mucho más difusas. Esto nos obliga a superar la idea de una clara división y diferenciación del medio urbano/rural como espacios independientes por un enfoque que los integre a través de una visión territorial (Monterroso 2014).

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) considera que en el DTR es de subrayarse la importancia del fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para que éstos puedan construir proyectos territoriales (PT) que conlleven a la mejora de la competitividad territorial, la cohesión social y territorial y sirvan de punto de partida para la construcción de la Agenda Territorial (AT), que se entiende como una herramienta de negociación y acción con visión de largo plazo para mejorar los niveles de bienestar de la población en el territorio.

Para la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert), el DTR tiene como finalidad:

“establecer las capacidades institucionales y sociales locales que conduzcan al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida en los territorios y de los pueblos indígenas, en coherencia con sus patrones culturales. Esto incluye elementos objetivos referidos al bienestar de la población, como salud, educación, vivienda digna, ingresos, seguridad, participación política y relaciones no discriminatorias, así como relaciones saludables entre los seres humanos, las especies animales o vegetales, y los ecosistemas tanto naturales como transformados. También engloba elementos subjetivos como pertenencia al territorio, sentido de comunidad,



satisfacción con la vida y sensación de bienestar integral. La calidad integral del territorio abarca todas sus dimensiones.<sup>2</sup>

La Estrategia de Desarrollo Territorial que se impulsa en el país está sustentada en la concepción teórica del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETR), cuya finalidad es el fortalecimiento de capital humano y social del conjunto de actores del territorio, que a su vez generan cambios en el capital económico. Se tiende también a una transformación productiva que propicie la competitividad de los territorios rurales, para alcanzar mejores niveles de bienestar de la población; el territorio en el marco de este enfoque tiene un carácter integral, es decir, abarca las dimensiones ambiental, económica, social y cultural.

El territorio se concibe como una construcción social de carácter histórico, como una unidad espacial compuesta por un tejido social propio, que se encuentra asentada en una base de recursos naturales particular; presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y está regida por instituciones y formas de organización, también particulares. El territorio se reconoce con carácter multisectorial.

Por su parte, la CEPAL (2010), plantea que el enfoque de DTR supone una perspectiva multidisciplinaria, eso implica la integración de aportes desde diferentes disciplinas y dimensiones:

*Dimensión política.* Los nuevos procesos de descentralización y ampliación de la participación política de los actores sociales en los territorios sugieren que uno de los desafíos del desarrollo es promover las reformas institucionales y la redefinición del poder político;

*Dimensión económica.* La dimensión económica del desarrollo territorial rural debe considerar los diferentes sectores productivos desarrollados en los espacios

<sup>2</sup> Monterroso, 2014.

rurales y superar la idea de que la agricultura es la única alternativa de desarrollo económico para las áreas rurales;

*Dimensión de sostenibilidad.* El concepto de sostenibilidad suele asociarse con la idea de utilización de los recursos de una manera que se satisfagan las necesidades actuales sin comprometer la posibilidad de uso en el futuro ya sea nuestro o de otras personas.<sup>3</sup>

Desde esas perspectivas, el concepto de DTR constituye una estrategia que ha tratado de ampliar su propuesta más allá de lo rural, pero con una delimitación que sigue constreñida a espacios identificados por la identidad de sus agentes sociales, factor esencial de cohesión y delimitación.<sup>4</sup>

Por su parte, Francisco Albuquerque<sup>5</sup> afirma que no existe una definición única acerca de lo que suele entenderse por desarrollo territorial, más allá de señalar que se trata, naturalmente, del proceso que intenta lograr una mejora del ingreso y de las condiciones y calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial. El desarrollo territorial no es únicamente la aplicación de políticas nacionales. Requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y la participación activa de los actores territoriales. Se trata de una acción surgida *desde abajo*, no elaborada *desde arriba* por las instancias centrales del Estado.

En coincidencia con Schejtman y Berdegué (2004),<sup>6</sup> quienes definen el “desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”, expresa que el concepto de territorio al que se refiere no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el

<sup>3</sup> Según la FAO el desarrollo es sostenible cuando se conserva la tierra, el agua y todos los recursos sin degradar el medio ambiente, asegurando la viabilidad económica y la aceptación social. En este sentido es importante tomar en cuenta que el concepto de sostenibilidad no se centra ni es exclusivo de las cuestiones ambientales en tanto que la sostenibilidad afecta las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo también. Comentado por Monterroso.

<sup>4</sup> Monterroso 2014.

<sup>5</sup> Santiago Albuquerque y Sergio Pérez Rozzi, *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*.

<sup>6</sup> Schejtman, Alexander y Julio A Berdegué, *Desarrollo territorial rural*, 2004.

conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Y el desarrollo comprende las dimensiones de desarrollo institucional y cultural, de desarrollo económico, de desarrollo sustentable y de desarrollo social y humano; y como punto de partida, cualquier estrategia de desarrollo territorial radica en el esfuerzo de movilización y participación de los actores locales que hay que impulsar en determinado territorio, a fin de fortalecer el capital social del mismo.

El análisis de la realidad no debe constriñe a la habitual visión basada en agregados macroeconómicos. Es preciso incorporar un enfoque que tenga en cuenta la diversidad y la heterogeneidad de la economía y la sociedad desde sus diferentes ámbitos territoriales y dimensiones del desarrollo. En el caso de México, el Inegi y el Coneval, en interacción institucional, han aportado una visión analítica de esas dimensiones a partir de ubicar y diferenciar los diversos estadios de pobreza, entre otros temas que requieren soporte estadístico.

Un aspecto de la mayor relevancia en el tema es que el desarrollo territorial no puede implantarse desde arriba ni desde una instancia externa. Depende en todo caso, y esencialmente, de un esfuerzo de articulación y coordinación interinstitucional, y de cooperación entre los diferentes actores territoriales e institucionales (Alburquerque, 2004). En este sentido, las políticas públicas que están destinadas al combate a la pobreza pueden paliar o mitigarla, pero en tanto no haya plena participación de los actores sociales, no se podrá hablar de desarrollo que es un concepto mucho más amplio.

En la revisión hecha recientemente por estudiosos del tema, se advierten cinco elementos que se pueden señalar como la esencia de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural:

1. Definición de territorio como espacio socialmente construido como un conjunto de estructuras, instituciones y actores, más que como una geografía con determinadas condiciones físico-biológicas;

2. Reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, incluyendo las actividades agrícolas en el sentido amplio, pero también otras actividades primarias, los servicios y las manufacturas e industrias;
3. Valoración del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas;
4. Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales de todo tipo, y con apoyo de políticas nacionales que creen los incentivos;
5. La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio, incluye la construcción de un actor territorial colectivo. La estrategia de desarrollo territorial no puede ser una sencilla suma de intereses particulares, y, menos aún, la imposición de las prioridades de algún actor con más poder. La construcción de una agenda territorial supone un actor territorial colectivo. (Berdegué-Favareto, 2019: 4-5)

En ese sentido, la mayoría de las propuestas que desarrollan el concepto de desarrollo territorial rural coinciden en que el territorio es la unidad de actuación principal –es decir, el espacio físico, y de relacionamiento social y económico en donde se discuten e implementan procesos y políticas de desarrollo–. La dimensión territorial del desarrollo va más allá del espacio físico y el soporte geográfico en donde se dan los procesos organizativos y productivos, incluye el proceso de construcción social colectiva entre todos los actores territoriales resultado de una historia común en la que se configura el entorno institucional, económico, organizativo e identitario (Albuquerque, 2004).

En la Unión Europea (1988) como estrategia de desarrollo rural surge el enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR), en la que se integran elementos que tienen que ver con la economía multisectorial del espacio rural, el mantenimiento del tejido social y económico, y la conservación del patrimonio natural y cultural.

Un promotor de este modelo fue el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Para el cual el territorio rural es una unidad espacial

integrada por distintas dimensiones: económica, social, ambiental, política, institucional y cultural. Se hace énfasis en la construcción de una institucionalidad que no incluye únicamente a las instituciones gubernamentales, también incorpora a las organizaciones que tienen injerencia en lo rural.

Después de revisar el concepto de DTR desde la perspectiva de varios autores e instituciones, procede analizar las experiencias que se han tenido y hasta qué punto se ha asumido esa estrategia en México, e incluso su aplicación en la política actual de combate a la pobreza.

## ***1.2. Evolución del desarrollo territorial rural en México***

En el caso de México, puede afirmarse que la aplicación de políticas relacionadas con el desarrollo rural es un amplio camino ya recorrido durante décadas, previas a la acuñación del concepto de desarrollo territorial rural, con una visión diferente de la dimensión territorial. En este sentido, es pertinente considerar los antecedentes de planeación y aplicación de programas de contenido social.

Hasta los años setentas, el enfoque de las políticas de desarrollo del campo tuvo un acentuado componente agrario; tenían como objetivo distribuir la tierra para dotar de elementos productivos a la población rural mediante la creación de ejidos, total reconocimiento de las comunidades y la creación de figuras asociativas, así como el fortalecimiento de la propiedad privada rural. A la par de este proceso, se emprendieron políticas para impulsar la producción en el campo como sector estratégico de la economía en esa etapa dada su relevancia social y política.

La regionalización de las instituciones destinadas al otorgamiento del crédito bancario en el campo concurrió con aquellas cuya función era atender simultáneamente diversas necesidades de la producción agropecuaria; la asistencia técnica, el acopio y la comercialización de granos, la política de irrigación, la distribución de semillas y fertilizantes, por referir aspectos

esenciales de la producción; operaban todas con una estructura institucional que respondía a criterios de regionalización en los que se buscaba afinidad y complementariedad operativa. Pero el énfasis puesto en el sector rural a través de todas esas políticas, si bien lo impulsó en términos productivos, no fue suficiente para abatir la pobreza identificada como factor característico del medio rural.

En la revisión del enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales en México (Hernández, 2009), se ha reconocido distintas etapas: la del desarrollo comunal y crecimiento económico (de 1940 hasta mediados de los años cincuenta); la llamada Revolución Verde de generación y transferencia de tecnología (de mediados de los cincuenta hasta finales de los años sesenta); el desarrollo rural integrado (durante la década de los setenta), y los Fondos de Inversión Social (en las décadas de los años ochenta y noventa).

Para la década de los noventa, con los cambios estructurales y las recurrentes crisis económicas, se incrementó en forma dramática la pobreza y la exclusión social. El modelo de desarrollo rural tomó otra idea: la sustentabilidad. Junto a este modelo se empezaron a discutir otros enfoques como el de la nueva ruralidad, que tenían en común el reconocimiento de la existencia de otros sectores económicos en el medio rural, lo que hace de éste un ámbito multisectorial; de igual forma se reconocen las relaciones entre lo urbano y lo rural; se habla de diversidad de los espacios rurales (Hernández, 2009: 6).

## II. ANTECEDENTES DE PROGRAMAS SOCIALES ORIENTADOS AL DTR

### *II.1. Pider y Coplamar*

Los primeros esfuerzos del gobierno mexicano para atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables mediante una esquema de planeación y participación de los tres ámbitos de gobierno, se llevaron a cabo durante la década de los años setentas a través del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Ambos, significaron el inicio de planeación con la participación de los estados y los municipios para actuar en conjunto con la Federación (Matus Robles. 2009).

Con el Pider inició un importante esfuerzo de coordinación a través de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprades) que después se transformarían en los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplades). El objetivo primordial del Pider era lograr que la población alcanzara mejores niveles de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda.

Los Coplade surgieron con la finalidad de que los Estados, sus habitantes y autoridades, compartieran la responsabilidad de planear su propio desarrollo, estableciendo formas de participación ciudadana y vinculando su esfuerzo al del país a través del Sistema Nacional de Planeación. Era el único conducto de propuesta en el ámbito estatal, abierto a la población a través de diversas modalidades, principalmente de los Subcomités.

En los estados se creó un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de promover y coadyuvar a la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando hacer compatibles en el ámbito local los esfuerzos que realizaran los gobiernos federal, estatal y municipal tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Con este programa se efectuaron acciones en materia de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina. El programa realizaba convenios con instituciones públicas, para realizar las obras que programaba.

De ahí que se crearan programas por regiones como por sectores. Dentro de los programas por sectores se encontraban el IMSS-Coplamar, dirigido al establecimiento de servicios de salud en el medio rural; Conasupo-Coplamar para el abasto de productos básicos a precios baratos; STPS-SARH-Coplamar, de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales; SAHOP-Coplamar, para el establecimiento de sistemas de agua potable y mejoramiento de caminos rurales, y SEP-Coplamar, para el establecimiento de casas-escuelas para niños de zonas marginadas (Matus Robles, 2009).

No obstante la intensidad con que se desarrollaron algunos de los programas, los resultados positivos en cada sector, la participación de los gobiernos de los estados y el haber abierto espacios de participación a sectores de la sociedad, continuó imperando la centralización de las decisiones.

## ***II.2. Pronasol, Progres y Oportunidades***

No obstante los programas ya realizados durante quince años a partir de los setentas, las carencias reflejadas en pobreza permanecieron. La crisis económica y el ajuste estructural de la década de los ochenta fueron el marco en el que se da inicio en 1988 al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con el objetivo de abatir la pobreza de zonas indígenas y rurales y de la población de zonas áridas y urbanas, mediante acciones orientadas a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, a proyectos productivos y al empleo (Mathus, 2009).

Este programa se basó en cuatro principios: respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades; participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa; corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de política social.



Los programas llevados a cabo por el Pronasol se orientaron en tres vertientes: solidaridad para el bienestar social, dirigido a mejorar el nivel de vida de las poblaciones más necesitadas; solidaridad para la producción, creando oportunidades de empleo y capacitación en actividades agropecuarias, forestales, extractivas y microindustrias; y, solidaridad para el desarrollo regional, orientado a la construcción de infraestructura básica de impacto regional, así como la realización de programas para zonas específicas, promoviendo el fortalecimiento del municipio y la descentralización de los programas.

Una característica de este programa fue la creación de organizaciones comunitarias como componente básico de los comités de solidaridad, con lo cual se dio origen a un nuevo tipo de organización institucionalizada, como vía para canalizar las demandas. Destacó su operación a través de un esquema sustentado en corresponsabilidad. Asimismo, se le consideró compensatorio, en razón de que las crisis económicas impactaron mayormente a la población en condiciones de pobreza (Mathus, 2009).

En 1997 el gobierno inicia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En el marco de una política integral, proporcionó un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza. Con Progresá se buscaba sustituir Pronasol, asegurar más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación.

Con el objetivo de ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema en el medio rural, Progresá se propuso atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias para que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. Se quería así articular la acción asistencial con el desarrollo de capital humano (Cordera).

Las acciones de Progresá se sustentaron en cinco objetivos particulares fundamentales: *a*) mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de

las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de población vulnerable; *b*) integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se viera afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes; *c*) procurar que los padres de familia dispusieran de medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica; *d*) inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significaba para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; *e*) promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficiaran al conjunto de familias de las localidades donde operaba. La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de Progresá (Conprogresá), órgano creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresá.

En la operación de Progresá participaron, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como también, el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas eran los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como de la operación de los componentes respectivos de Progresá. También, se contó con el apoyo de las autoridades municipales.

Sus lineamientos se basaban en los siguientes principios estratégicos: focalización; transparencia; la familia como ámbito y unidad de acción; enfoque de género; corresponsabilidad; ayuda estructural, más que asistencial; apoyo comunitario y de autoridades locales; enfoque integral; complementariedad con otros programas; coordinación; y, seguimiento y evaluación.

Su población objetivo era aquella que se encontraba en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la cual se encontraba principalmente en las zonas rurales. El punto de partida en la selección era ubicar a las localidades marginadas y luego identificar a los hogares pobres en esas

localidades (*DOF*, Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación).

En el año 2002 Progresá se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). La política social de la administración pública (2000-2006) buscaba iniciar una nueva generación de políticas sociales que permitiera dar continuidad a aquellos programas que habían tenido éxito anteriormente, pero complementándolos con acciones dirigidas a atacar las causas y no solamente las manifestaciones de pobreza (Matus, 2009).

Una característica importante de la política social en esa etapa fue el avance en la medición y conceptualización de la pobreza. Para ello se conformó en la Secretaría de Desarrollo Social el Comité Técnico de Medición de la Pobreza. Las conclusiones a que se llegó permitieron identificar como causa principal de la persistencia de la pobreza al conjunto de restricciones como: oferta de servicios básicos; capacidades mínimas para participar en la actividad económica; de patrimonio o capacidad para invertir; de riesgo o falta de mecanismos de protección; de entrada a los mercados laborales o de oportunidades de crédito (Cordera).

En su momento se pensó que Oportunidades contribuía al logro de cuatro objetivos trazados en el Programa de Desarrollo Social: *i*) reducir la pobreza extrema; *ii*) generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; *iii*) apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza y *iv*) fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario (Sedesol, 2003: 15).

Se consideró que el programa Oportunidades representaba un cambio de visión en la política de superación de la pobreza iniciada con Pronasol y continuada con Progresá, para transitar hacia programas que al mismo tiempo que transferían ingresos fomentaran la inversión en el desarrollo de capacidades, ampliando oportunidades de las familias en pobreza, sobre cinco ejes rectores: equidad,

integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad (Sedesol, 2009).

Oportunidades se convirtió en la principal estrategia de lucha contra la pobreza implementada por el gobierno mexicano. El programa, al tiempo que proveía transferencias monetarias también incrementa la inversión de las familias en capital humano: educación, salud, nutrición, y alivio de la pobreza actual.

La condición para recibir las transferencias monetarias de Oportunidades para el caso de los niños era la inscripción y la asistencia regular a la escuela, así como la asistencia a la clínica. El programa también incluía entre los beneficios de salud la entrega de suplementos nutricionales para niños de hasta cinco años de edad, mujeres embarazadas y lactantes.

El programa tuvo dos objetivos complementarios. El objetivo de corto plazo era reducir la pobreza incrementando el ingreso del hogar a través de las transferencias monetarias a estos. El segundo objetivo era aliviar la pobreza en el largo plazo, mejorando la inversión en el capital humano (definido como educación, salud y nutrición), principalmente de los niños pero también de los adultos; combinando los tres diferentes componentes, que eran: educación, salud y nutrición en un programa para la creación de sinergias. Por ejemplo, los niños que sufren de malnutrición podrían ser más propensos a abandonar la escuela o repetir años escolares, implicando la necesidad de cubrir a esos niños para que fueran a la escuela al lograr una combinación más efectiva de programas en salud y nutrición.

Respecto a la focalización en las zonas rurales, Oportunidades seleccionaba a las familias beneficiarias a través de tres mecanismos de focalización. En la primera etapa, Oportunidades utilizó la ubicación geográfica para seleccionar regiones y comunidades pobres; comunidades con un alto grado de marginalidad, medida por el total de las características socioeconómicas del grupo seleccionado para participar en el programa. Después, se identificaba a las familias beneficiarias dentro de las comunidades elegibles y Oportunidades llevaba a cabo la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (Encaseh) en cada uno de las de las comunidades seleccionadas. Con estos datos, el análisis se identificaba a

los hogares beneficiarios de los hogares no beneficiarios. En esencia, el programa realizaba una clasificación inicial de la pobreza en función del ingreso per cápita por hogar. Utilizando dicha clasificación, el análisis se trasladaba a otras características como: la vivienda, la relación de dependencia, la propiedad de bienes duraderos, animales y de tierra, así como la presencia de personas con discapacidad.

### ***II.3. Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los Distritos de Desarrollo Rural***

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en el 2001, se reconoce la multisectorialidad del espacio rural mexicano, las relaciones rural-urbano, la existencia de distintos actores sociales y la necesidad de generar formas organizativas que atiendan el desarrollo rural en su conjunto a través de los comités de desarrollo rural sustentable.

Sus disposiciones están dirigidas a promover el desarrollo rural sustentable del país, concepto contenido en la fracción XIV, del artículo 3º de la Ley, que lo define como

El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

En la fracción XXIV del mismo artículo se establece que el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con las materias de esta ley; y, en la fracción XXV, establece como Programas Sectoriales a los programas específicos del Gobierno federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable.

Crea como instituciones para planear las acciones en el ámbito de lo rural, a la Comisión Intersecretarial, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural

Sustentable, el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable y los Distritos de Desarrollo Rural.

A través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promueve la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el Estado, a través del Gobierno federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que tendrán entre sus objetivos promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso. Los programas del Gobierno federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

Al promulgarse, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable tenía una nueva visión para organizar la acción de gobierno en relación al desarrollo rural, debido a los siguientes aspectos: hace énfasis en la necesidad de canalizar mayores apoyos al campo; plantea la necesidad de un desarrollo rural integral, es decir, no sólo con la participación del sector agropecuario, sino con la concurrencia del conjunto de las diferentes políticas sectoriales (social, ambiental, salud, educación, transporte) reflejadas en el Programa Especial Concurrente; incluye los criterios

ambientales y de sustentabilidad; integra también las preocupaciones sociales, al reconocer la prioridad que tiene la atención a las regiones más pobres, y establece un esquema de intensa participación social en la definición y seguimiento de las políticas públicas.

En su artículo 161, la LDRS establece que los programas que formule el Gobierno federal para la promoción de las zonas de atención prioritaria, dispondrán acciones e instrumentos orientados, entre otros, a los siguientes propósitos: impulsar la productividad mediante el acceso a activos, tales como insumos, equipos, implementos y especies pecuarias; otorgar apoyos que incrementen el patrimonio productivo de las familias que permitan aumentar la eficiencia del trabajo humano; aumentar el acceso a tecnologías productivas apropiadas a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de las unidades, a través del apoyo a la transferencia y adaptación tecnológica; contribuir al aumento de la productividad de los recursos disponibles en especial del capital social y humano, mediante la capacitación, incluyendo la laboral no agropecuaria, el extensionismo, en particular la necesaria para el manejo integral y sostenible de las unidades productivas y la asistencia técnica integral; mejorar la dieta y la economía familiar, mediante apoyos para el incremento y diversificación de la producción de traspatio y autoconsumo; apoyar el establecimiento y desarrollo de empresas rurales para integrar procesos de industrialización, que permitan dar valor agregado a los productos; mejorar la articulación de la cadena producción-consumo y diversificar las fuentes de ingreso; promover la diversificación económica con actividades y oportunidades no agropecuarias de carácter manufacturero y de servicios; el fortalecimiento de las instituciones sociales rurales, fundamentalmente aquellas fincadas en la cooperación y la asociación con fines productivos; el acceso ágil y oportuno a los mercados financieros, de insumos, productos, laboral y de servicios; promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de uso colectivo; y la producción y desarrollo de mercados para productos no tradicionales.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su momento significó una nueva visión, y se le consideró como una aportación de México respecto al concepto de DTR a partir del desarrollo rural integral y de propuestas multisectoriales.

#### **II.4. Programa de Microrregiones**

El Programa de Desarrollo Local llamado Microrregiones, inició en febrero de 2001 como una estrategia para tratar de reducir la pobreza en las zonas con los más altos índices de marginación en el país. Se limitaría a 250 microrregiones, conformadas por los 476 municipios del país clasificados como de muy alta marginación, distribuidos en 17 entidades federativas. El programa buscaba atender a 5.5 millones de personas, de las cuales 3.4 millones eran población indígena.

Para integrar las microrregiones consideradas en el programa y resolver qué municipios formarían parte de las mismas, se determinó que deberían estar integradas por localidades que reunieran alguno de los siguientes supuestos: *a)* municipios de muy alta marginación y alta marginación; *b)* municipios predominantemente indígenas; y, *c)* municipios con índice de marginación relativa de 5 entidades federativas.

De acuerdo a la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), para agrupar a los municipios en microrregiones se toman en cuenta características comunes que les identificaran, tales como antecedentes culturales o factores económicos o sociales.

La Sedesol, caracterizó a los Centros Estratégicos Comunitarios como las localidades que funcionaban como centros naturales de confluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios (salud, educación, abasto), para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su área de influencia.

En el ejercicio fiscal 2005, participaban en el programa las siguientes dependencias de la Administración Pública Federal: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía;



Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo.

El Programa operaba bajo dos modalidades:

- a) Microrregiones y zonas de alta marginación
- b) Identidad jurídica

Cada una de esas modalidades apoyaba determinadas acciones. En el caso de la modalidad de microrregiones y zonas de alta marginación, se efectuaban las siguientes: obras de accesibilidad; infraestructura social básica; desarrollo comunitario; salud, educación y deporte; vivienda; Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA); abasto y acopio; infraestructura y fomento a la producción y productividad; telefonía y equipamiento intermunicipal.

El programa buscaba que las obras financiadas con cargo a la modalidad de Microrregiones y Zonas de Alta Marginación respondieran a las demandas de las comunidades.

Con los representantes de las localidades de una microrregión se integraba un Consejo Microrregional o una instancia de participación social similar, que tenía la función de hacer las propuestas de obras o acciones de las comunidades y asignarles prioridad.

Las propuestas de inversión se presentan a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, Coplade así como a la delegación federal de la Sedesol en la entidad. Esta instancia resolvía sobre la viabilidad de los proyectos presentados.

Por conducto de Microrregiones el Estado coordinaba diversos programas federales a través de los llamados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), que eran instancias de coordinación locales operando como polos de desarrollo de

carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de cierto radio de influencia.

### ***II.5. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias***

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, atendía con criterio de integralidad los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritaria), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentaban iguales condiciones de rezago.

La gran diversidad rural en los territorios mexicanos hacía difícil la definición y caracterización de las políticas públicas de atención a estos territorios; la heterogeneidad de los territorios radicaba y radica fundamentalmente en las particularidades de la población que lo habita.

Considerando esas diferencias en los territorios rurales, el Gobierno federal se planteó el diseño de una política pública que permitiera resolver las desigualdades regionales que imperan en el país, particularizando acciones diferenciadas para estos problemas.

Se estableció la necesidad de focalizar esfuerzos en las Zonas de Atención Prioritaria y en aquellos territorios con alta marginación dominados por la presencia de las cadenas montañosas, con poca accesibilidad y comunicación.

El Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones, comenzó operaciones en el año 2002, bajo la denominación Programa de Atención a Microrregiones. Se caracterizó por trabajar bajo un enfoque territorial, en el que se articulaban todas las acciones para brindar de manera integral oportunidades de desarrollo a la población de regiones caracterizadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza.

Su objetivo principal fue contribuir con la reducción de las desigualdades regionales, a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral –social, económico y humano– de su población. El principal universo de atención de este programa fueron los espacios territoriales denominados *microrregiones*, conformadas por los municipios de alta y muy alta marginación o predominantemente indígenas.

A su vez, el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (PAZAP), que inició operaciones en 2008, tenía como objetivo contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación y rezago social del país. La cobertura del PAZAP eran las localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social que presenten alta concentración de personas en pobreza.

Los apoyos que daba eran infraestructura social básica comunitaria, incluyendo salud, educación, provisión de agua potable y obras de saneamiento; un paquete básico en materia de vivienda que incluye piso firme e instalación de medios para el manejo de residuos; así como obras de infraestructura en general: electrificación, caminos rurales, conectividad, reforzamiento de muros y techos, y fogones altos y estufas rústicas. Durante el ejercicio fiscal 2008, el programa dio énfasis especial a la colocación de Pisos Firmes.

En ese contexto, la Sedesol consideró que fusionar los programas redundaría en importantes beneficios: se operaría bajo una visión integral de las necesidades de la población a atender; facilitaría la concertación con las autoridades locales, al plantear bajo un mismo programa acciones que compartían un marco conceptual de visión territorial; y, facilitaría la búsqueda de reducciones en el gasto operativo necesario para administrar el programa y entregar los componentes a la población a atender.

En la argumentación para justificar la fusión de programas y la creación de otro que los subsumiera, se expuso que

el enfoque territorial parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. En este enfoque, el territorio es considerado como un producto social e histórico dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización, los cuales son elementos de cohesión dentro del mismo. En este enfoque, la pobreza y la marginación son caracterizadas como un fenómeno de relación entre sistemas económicos, sociales y políticos.

En estos planteamientos, se observa la afinidad conceptual con el DTR, que caracterizó a las propuestas teóricas en esa etapa.

En ese mismo sentido, se consideró que el marco teórico del enfoque territorial sugiere que el desarrollo rural de las regiones se potencia si en la definición de la política territorial se consideran por lo menos cinco dimensiones:

1. Definición de la región: el enfoque territorial sugiere que las regiones se pueden definir de varias maneras. En particular el PDZP utilizará la definición de región como una unidad funcional que posee ventajas comparativas compartidas.
2. Transformación institucional de la región: esta dimensión está compuesta por tres elementos relacionados con el diseño institucional de la política territorial. El primero concierne al fortalecimiento y la modernización de la capacidad de los gobiernos locales; el segundo se refiere al fortalecimiento de la participación social; el tercero privilegia el fortalecimiento de las instituciones cuyo propósito sea planear y formular proyectos de desarrollo regional y de desarrollo local; básicamente este elemento se refiere a crear entornos de consulta, cooperación y coordinación entre los actores que participan dentro del territorio.
3. Transformación productiva de la región: esta dimensión tiene la encomienda de incentivar las inversiones públicas en infraestructura que permitan el vínculo de la región con mercados dinámicos.

4. Transformación social de la región: aquí se promueve combatir la reproducción de las desigualdades sociales. Con ello se busca mejorar la dotación de infraestructura social básica de la población, crear lazos de capital social y formar capital humano.
5. Implementación del desarrollo global territorial como estrategia nacional: Rendición de cuentas y aprendizaje: se sugiere privilegiar la gestión basada en resultados que permita evaluar el desempeño y los logros alcanzados de la política social con enfoque territorial.

El enfoque territorial del PDZP planteó concentrar esfuerzos institucionales en las localidades más aptas para funcionar como localidades estratégicas. Una localidad estratégica, de acuerdo con el enfoque territorial, es aquel centro natural de convergencia de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su radio de influencia.

Para la selección de las localidades estratégicas se consideraron aquellas localidades que aglutinan ya naturalmente a los habitantes de un área determinada, porque funcionan como centros de comercialización, de actividades religiosas, centros ceremoniales o porque son base de los servicios básicos de salud y educación. Así, el Programa tenía tres componentes: *a)* acciones en la vivienda; *b)* obras de infraestructura social básica; y *c)* acciones para el desarrollo regional, como proyectos de infraestructura social y productiva con impacto en más de un municipio (Sedesol, 2012).

### III. NUEVO ENFOQUE DEL DTR EN LA FAO

#### *III.1. 100 Territorios Libres de Pobreza y Hambre FAO*

A partir de 2019, la FAO lanzó una nueva estrategia para varios países de Latinoamérica entre los que se incluye a México, donde las brechas urbano-rurales siguen siendo profundas, y también se registra desigualdad entre ruralidades. En su diagnóstico ha identificado como problema común el déficit de Estado, ciudadanía y mercado. (FAO)

Al respecto, considera que si bien hay Estado en esos territorios, su capacidad de gestión es precaria porque hay enormes debilidades en las instituciones locales. El déficit de ciudadanía tiene que ver con el bajo o nulo nivel de participación de los territorios y sus actores en identificación de los problemas y las soluciones a los mismos, a pesar de que en muchos de esos territorios hay importantes niveles de organización social y comunitaria. En materia de mercado, estos territorios están estructuralmente al margen de los mercados internos, regionales y mundiales y de los procesos de competitividad. Están desconectados o muy alejados de nodos de mercados laborales y de demanda de bienes y servicios producidos en el campo.

Sus objetivos son: visibilizar los territorios que se han quedado atrás en el desarrollo rural; apoyar a los gobiernos en la implementación a través de mecanismos de coordinación entre sectores y niveles y la articulación de estrategias e instrumentos más eficientes y eficaces en el marco de los esfuerzos que están en curso; brindar a los gobiernos nacionales y territoriales, así como a otros actores clave del desarrollo rural, herramientas, conocimiento y acceso a experiencia exitosas para reducir la pobreza en esos territorios.

La FAO y la Cepal elaboraron una aproximación preliminar a la geografía de los 100 territorios a partir de un análisis de datos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y desnutrición crónica en zonas rurales, se identificaron 1 975 municipios en 14 países de la región que podían conformar estos territorios por tener los índices más elevados en ambos casos. En el caso de México, son 547 municipios.

La 100-T se orientará en dos direcciones. La primera, y más importante, está atada a las tres iniciativas regionales –América Latina y el Caribe sin hambre, agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible y uso sostenible de recursos naturales, adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres (FAO).

### ***III.2. El desarrollo territorial rural y los Objetivos del Desarrollo Sostenible***

En el marco de las propuestas de la FAO en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el tema de desarrollo territorial rural es sometido a una revisión de sus logros a la vez que se replantea su enfoque en la agenda. Se pretende dar forma a una segunda generación de estrategias, políticas y programas de desarrollo territorial.

El enfoque DTR ha sido útil para matizar la acción sectorial, pero no ha logrado en la mayoría de las experiencias, instalar una propuesta propiamente intersectorial. En el enfoque territorial es esencial conceptualizar el desarrollo rural como un proceso de construcción de un actor colectivo, dotado de una estrategia de largo plazo y con capacidad y poder para intentar llevar adelante un programa de desarrollo. El proyecto de desarrollo territorial sigue siendo concebido como una iniciativa de la agencia (pública o privada) que lo financia, y no como un proyecto del territorio, donde los habitantes del territorio definen y deciden su agenda de desarrollo (Berdegú, J.A. y Favareto. A, 2019: 7-9).

Los enfoques sectoriales de desarrollo rural son hoy menos pertinentes que hace 20 años, si de desarrollo rural se trata –aseveran Berdegú y Favareto–, porque las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, más complejas social y económicamente, y más interdependientes con espacios urbanos.

Derivado de ello, entre otros aspectos prioritarios, se plantea la adopción de la Agenda 2030 y transitar de las agendas sectoriales al aceleramiento de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales dan la oportunidad para crear una estrategia inter-sectorial.

El medio rural es escenario de 132 de las 169 metas de los ODS. De ellas, 36 metas se deben realizar exclusiva o fundamentalmente en territorios rurales. La extrema pobreza prevalece en el medio rural, por lo cual los ODS 1 (pobreza) y 2 (hambre y malnutrición) son desafíos muy marcados en territorios rurales.

En cuanto a los ODS 3 (salud), 4 (educación), 6 (agua y saneamiento) y 7 (energía), aun cuando ha habido avance en la cobertura rural, hay desafíos considerables en cuanto a la calidad de dichos servicios elementales para el bienestar.

De la misma forma, una meta del ODS 7 (incrementar la proporción de energías renovables) es, al mismo tiempo, un escenario de frecuentes conflictos socio-ambientales, así como un campo de oportunidades para el desarrollo territorial rural.

El ODS 5 (igualdad de género) representa un desafío enorme en los territorios rurales por la participación de la mujer en las tareas productivas y para protección del patrimonio. Los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento), 9 (industria, innovación e infraestructura) y 12 (consumo y producción responsables) están en el centro de las estrategias de desarrollo económico de los territorios rurales.

En cuanto al ODS 9, los territorios rurales tienen un marcado déficit de infraestructura de calidad para apoyar tanto el crecimiento económico como el bienestar. El ODS 11 (ciudades) tiene también significado en el medio rural. Una de sus metas llama a la conservación del patrimonio natural y cultural de los países y dicho patrimonio es la base del desarrollo de muchos territorios rurales; el patrimonio natural de nuestras naciones, es por definición, rural.

En relación a los ODS 13 (acción por el clima), 14 (biodiversidad terrestre) y 15 (biodiversidad marina), la humanidad es más dependiente del desarrollo de los territorios rurales, si se considera que la agricultura es fuente de gases de efecto invernadero.



La promoción del ODS 16 (Paz, justicia e instituciones fuertes) es indispensable en muchísimos territorios rurales. La debilidad de las instituciones y de un estado de derecho que proteja por igual a todos en los territorios rurales, están en la base de decenas de conflictos socio-ambientales que desbordan los límites formales de la institucionalidad. Además, las economías ilegales (no solo drogas, sino también pesca, minería y tala forestal no reguladas y al margen de la ley) se han expandido y dominan en centenares de territorios rurales.

Finalmente, el ODS 17 (alianzas para el desarrollo sostenible) está en la base del desarrollo territorial rural, en al menos dos de sus metas. La primera de ellas es la que tiene que ver con avanzar en un sistema de comercio internacional basado en reglas equitativas y no discriminatorias; la segunda de las metas del ODS 17 que son pertinentes para el DTR, es la relacionada con la promoción de alianzas y acuerdos inter-sectoriales, urbano-rurales, público-privados.

Podemos ver que la Agenda 2030 y los ODS son un marco programático altamente pertinente para las sociedades rurales. Sin embargo, de la experiencia de los primeros años hemos aprendido que, para que el DTR asuma los ODS como su marco estratégico y programático más amplio, serán necesario dos cambios: uno de ellos relativo a que no puede experimentar una estrategia diferente o por separado de las estrategias de crecimiento y crecimiento económico y bienestar de cada nación. El otro cambio tiene que ver con la arquitectura institucional de las iniciativas de DTR; si estas siguen emergiendo de ministerios y agendas sectoriales y con débiles mecanismos de coordinación, no será posible hacer realidad la lógica de integralidad intersectorial que es esencial al DTR. (Berdegú, J.A. y Favareto, A, 2019: 10-12).

## CONCLUSIONES

*Primera.* La experiencia de México en materia de DTR es amplia, aunque con resultados aún insuficientes tratándose de abatir la pobreza, particularmente en el medio rural, dada la prevalencia de políticas sectoriales y territoriales.

*Segunda.* El desarrollo a partir de criterios de integralidad se tradujo en multiplicidad de programas que enfrentaron problemas de coordinación y enfoque, sin que se corrigieran las causas estructurales de la pobreza rural, convirtiéndose en buena medida en programas que atemperan la pobreza, pero no logran generar desarrollo.

*Tercera.* La persistencia de una visión geográfica del DTR; el cambio recurrente de nombre de los programas sociales emblemáticos de cada administración, de sus objetivos, adecuaciones de enfoque y ajustes programáticos y presupuestales han privado de una visión de largo plazo a los programas sociales destinados al DTR.

*Cuarta.* En el concepto y aplicación del DTR han subsistido dificultades para resolver fallas de coordinación entre las tres esferas de gobierno; entre sectores de gobierno; y, entre actores privados y públicos en el medio rural.

*Quinta.* Un obstáculo primario para el DTR son las limitaciones de los actores territoriales para tomar decisiones y definir sus propuestas a partir de su visión del desarrollo en el territorio que conforman; es decir, para sentar las bases de una planeación que surja de la base hasta influir en los planes de desarrollo de los municipios, los estados y la Federación.

*Sexta.* La tendencia a concebir y realizar la planeación como un proceso que proviene primordialmente, cuando no únicamente, de la administración en los tres órdenes de gobierno, contribuye a que el proyecto de DTR se siga viendo como una iniciativa de la agencia pública o privada que lo financia, y no como propuesta de los habitantes del territorio buscando definir su agenda de desarrollo.

*Séptima.* Los planteamientos más recientes sugieren un DTR basado en los compromisos de la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, rescatando los múltiples temas que los comportan. Se trata de reconocer su diversidad y de replantear el concepto de desarrollo a partir de su multiplicidad y complementariedad; de cómo unos Objetivos son a la vez condición para la viabilidad de otros.

**FUENTES CONSULTADAS**

- ALBURQUERQUE, Francisco (2004): *El enfoque del desarrollo económico local*, Cuaderno de capacitación núm. 1, Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, Programa AREA-OIT en Argentina-Italia Lavoro, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo [en línea]: <[https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area\\_enfoque\\_del\\_0.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area_enfoque_del_0.pdf)> [consultado el 21 de febrero de 2020].
- ALBURQUERQUE, Francisco y Sergio Pérez Rozzi (): “El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas” [en línea]: <[www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf)> [consultado el 24 de febrero de 2020].
- BERDEGUÉ, Julio A. y Arilson Favareto (2019): “Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe”, *2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, núm. 32, Santiago de Chile, FAO, 18 pp. [en línea]: <<http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>> [consultado el 14 de enero de 2020].
- Coneval, (2009): Evaluación de Impacto de Mediano Plazo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sobre la Escolaridad y Trabajo de los Beneficiarios.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994): *El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de modernización de México*, Ciudad de México, FCE.
- CORDERA, Rolando (s. a.): “La política social moderna: evolución y perspectivas”, Ciudad de México, Facultad de Economía, UNAM. [en línea]: <[http://pued.unam.mx/cordera/1-Pol\\_Soc/pol\\_soc/politicamoderna.pdf](http://pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicamoderna.pdf)> [consultado el 6 de febrero de 2020].
- DOF, *Diario Oficial* (1999): Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación

(Progresas), viernes 26 de febrero de 1999, primera a sexta sección [en línea]: <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79883/1999.pdf>> [consultado el 13 de marzo de 2020].

ECHEVERRI, Rafael y Octavio Sotomayor (2010): Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica, documento de proyecto, Santiago de Chile, Naciones Unidas [en línea]: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3847/1/S2011946\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3847/1/S2011946_es.pdf)> [consultado el 8 de febrero de 2020].

FAO “100 Territorios libres de pobreza y hambre”, conferencia de prensa, FAO Américas [en línea]: <<http://www.fao.org/americas/prioridades/100territorios/es/>> [consultado el 28 de febrero de 2020].

HERNÁNDEZ CORTÉS, Celia (2009): “El enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales”, *Encrucijada*, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 3 (Ciudad de México, septiembre-diciembre) [en línea]: <<http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58544/51767>> [consultado el 13 de enero de 2020].

MATUS ROBLES, Marco Aurelio (2009): “La Lucha contra la Pobreza en México”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm, 109 [en línea]: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/mamr.htm>> [consultado el 24 de enero de 2020].

MONTERROSO, Iliana (2014): “Desarrollo Rural Territorial”, Programa de Estudios Rurales y Territorios (PERT), Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (Fausac) Programa ConectaDEL [en línea]: <[http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/08/10-Desarrollo-Territorial-Rural-Final\\_febrero2015.pdf](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/08/10-Desarrollo-Territorial-Rural-Final_febrero2015.pdf)> [Consultado el 6 de febrero de 2020].

Sedesol (2003): Programa institucional oportunidades 2002-2006. Ciudad de México.

——— (2012): Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio A Berdegué (2004): *Desarrollo territorial rural*, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [en línea]: <[https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimisp\\_CARdumen.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf)> [consultado el 20 de febrero de 2020].

TORRENS, João, Hacia un desarrollo territorial incluyente. Marco conceptual, Marco conceptual, cuaderno de trabajo sobre inclusión 1, IICA [en línea]: <<http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/2710/BVE17038764e.pdf?sequence=1>> [consultado el 19 de febrero de 2020].