



# PERSPECTIVA DE PROCESOS DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN EN MÉXICO

"INCLUSIÓN EN LA AGRICULTURA Y LOS TERRITORIOS RURALES"

*Elaborado en el marco del Proyecto Insignia  
"Inclusión en la agricultura y los territorios rurales"  
del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*



## Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

## **Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2016**

Perspectiva de procesos de exclusión e inclusión en México por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) Creado a partir de la obra en [www.iica.int](http://www.iica.int).

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

### **Coordinación editorial**

Oswaldo Villalobos Cavazos

### **Corrección de estilo**

María Martha Kandler

### **Diagramación**

Thalía Conde Camacho

### **Diseño de portada**

Thalía Conde Camacho

### **Fotografías**

Oswaldo Villalobos Cavazos

### **Impresión**

Grupo Medios IQ

Perspectiva de procesos de exclusión e inclusión en México / Juan Reyes...[et al.] – México : IICA, 2016.  
61 p.; 21.6cm x 27.94 cm

ISBN: 978-92-9248-628-0

1. Desarrollo Rural 2. Sector agrario 3. Explotación agrícola familiar 4. Políticas  
5. Sector público 6. Intervención estatal 7. Cooperación internacional 8.  
México I. Reyes, J. II. Villalobos, O. III. Torrens, J. IV. Gutiérrez, M. V. IICA VI.  
INCA Rural VII. Título

AGRIS  
E50

MÉXICO  
2016

DEWEY  
354.279.4

# DIRECTORIO Y CRÉDITOS

---

## COORDINACIÓN GENERAL

Joao Torrens

## COORDINACIÓN NACIONAL

Oswaldo Villalobos

## AUTORES

Juan Reyes

Oswaldo Villalobos

Joao Torrens

Martín Gutiérrez

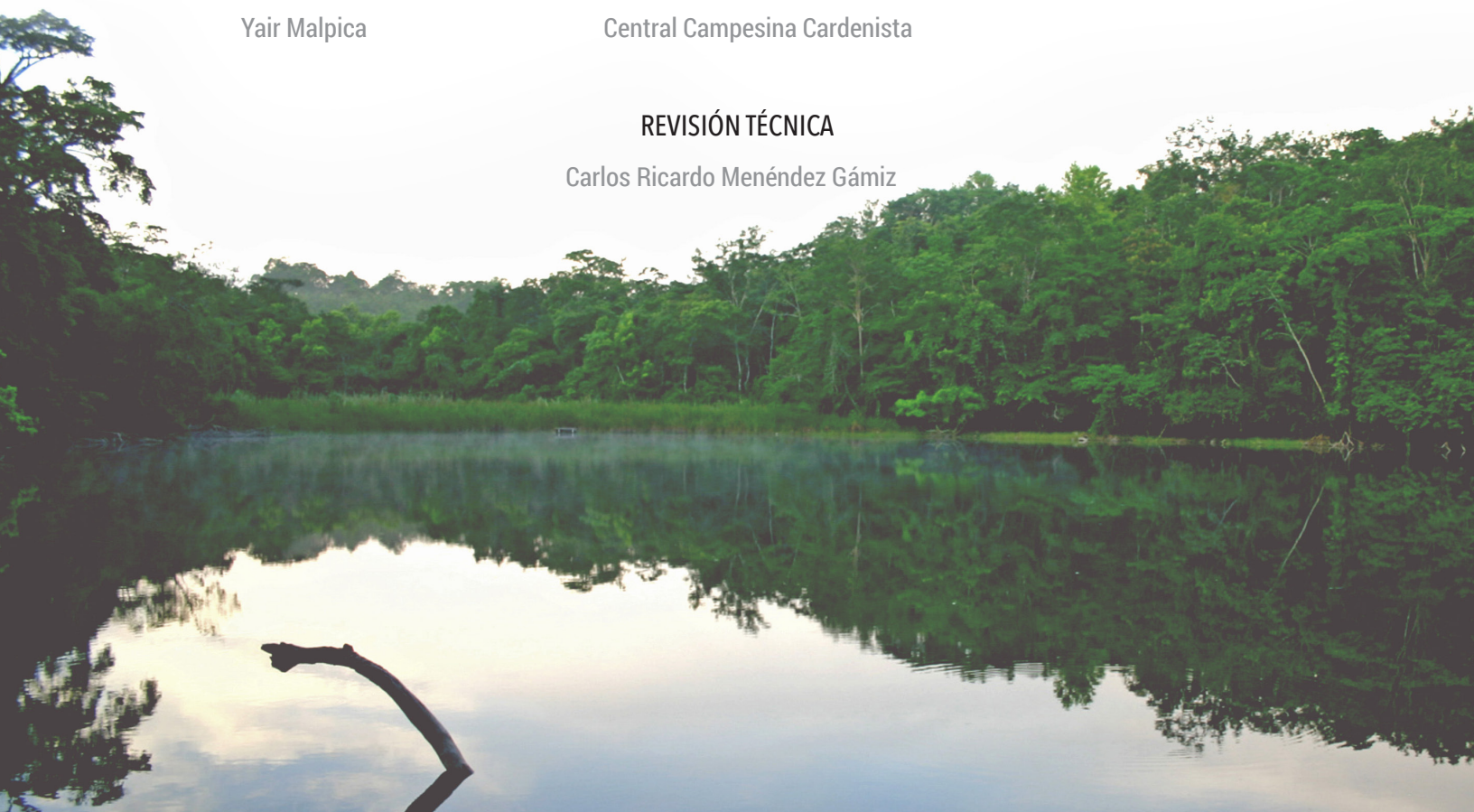
## COLABORADORES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DOCUMENTO (ORDEN ALFABÉTICO)

Abner Gerónimo	Promotor CONABIO
Álvaro Urreta	UPH-CEDA
Antonio Hernández López	Presidente Municipal Maravilla Tenejapa
Antonio Rivero	IICA
Blanca Bellón	INMUJERES
Carlos Ricardo Menéndez Gámiz	UNAM Planificación para el Desarrollo Agropecuario
Claudia Levet	CDI
Conrado Márquez Rosano	Universidad Autónoma Chapingo
Fabiola Correa Jiménez	Central Campesina Cardenista
Florencio Ramiro de la Cruz	CDI

François Boucher	IICA
Horacio Rodríguez	TNC
Jorge Ventura Aquino	Subdelegado SAGARPA Chiapas
José Alonso	INCA Rural
José Domingo Hernández Alfaro	Asesor de la Presidencia Municipal de Maravilla Tenejapa
José Luis Torres Vélez	UAEMOR
Juan Martínez R.	Fundación Chapingo
Julián Vargas Said	SAGARPA
Leopoldo Vázquez Pérez	Agente Auxiliar Municipal Nuevo Villaflores, Maravilla Tenejapa
Manuel Jiménez	Técnico de campo IICA
Manuel Pérez Pérez	Comisariado Nueva Esperanza, Maravilla Tenejapa
María del Valle	CONABIO
Obdulio Gutiérrez	Comisariado Amatlán, técnico CONABIO
Omar Jalife	SAGARPA
Patricia Acevedo	SAGARPA
Rafael Obregón	CONABIO
Renata Cao	CONABIO
Rodolfo de la Cerda	INCA Rural
Rosvilda Morales	Representante CMDRS Maravilla Tenejapa
Sara Martínez	IMJUVE
Víctor Granada	CDI
Yair Malpica	Central Campesina Cardenista

## REVISIÓN TÉCNICA

Carlos Ricardo Menéndez Gámiz



# CONTENIDO



<b>I PRESENTACIÓN</b>	11
<b>II INTRODUCCIÓN</b>	15
<b>III CONSTRUCCIÓN DEL DOCUMENTO</b>	18
<b>IV CONTEXTO</b>	20
<b>V PROCESOS DE EXCLUSIÓN EN EL CAMPO MEXICANO</b>	24
La exclusión territorial a nivel de propiedad de la tierra	31
La exclusión étnico cultural	34
El caso Maravilla Tenejapa, Chiapas	37
<b>VI MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN EN MÉXICO</b>	44
Introducción	44
Políticas públicas de inclusión para la agricultura y los territorios rurales	45
Desarrollo rural y concurrencia	51
<b>VII CONCLUSIONES</b>	60
<b>VIII REFERENCIAS</b>	66

# | PRESENTACIÓN



Las condiciones de exclusión y vulnerabilidad en la que gran proporción de la población rural vive y trabaja han sido detectadas por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y sus contrapartes nacionales, como uno de los retos estratégicos más apremiantes que enfrentan los países del hemisferio. La exclusión se manifiesta de manera multidimensional e interdependiente, y se expresa como exclusión territorial, social, cultural, económica y política. Así mismo, hay sectores sociales que son objeto de formas particulares de exclusión, por su identidad, su condición o su situación social, como las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las mujeres y los jóvenes, entre otros.

El establecimiento de procesos que tiendan a la inclusión de la población rural, mediante la reducción de la pobreza y la inequidad, la incorporación equitativa y sustentable a procesos de dinamización de la economía agrícola y rural, el fortalecimiento de la calidad y la densidad del tejido social territorial y, por último, la creación o fortalecimiento de condiciones de cada vez mayor bienestar para la población son objetivos del Proyecto Insignia “Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales”, del IICA.

En el mismo sentido, y de especial importancia para el presente trabajo, uno de los resultados esperados de este proyecto es el de contribuir al establecimiento de condiciones para que los países diseñen y gestionen de forma participativa y con enfoque territorial políticas públicas integradas de inclusión social, económica y ciudadana en territorios rurales con menor desarrollo relativo y con predominio de la agricultura familiar.

La inclusión multidimensional de todos los sectores sociales es una responsabilidad ética del Estado democrático. Por tal razón, éste debe contar con políticas públicas de inclusión como parte de su estrategia de gobierno, políticas que deberían ir orientadas a:

- La reducción de las desigualdades e inequidades;
- La garantía de los derechos y del acceso a bienes y servicios públicos;
- La consolidación de la justicia social;
- El fortalecimiento de la democracia ciudadana y participativa.

Para muchos países, esto supone un cambio en las directrices políticas del Estado, y, por tanto, una reforma institucional que facilite la creación de condiciones, mecanismos, instrumentos y procesos coordinados de implementación de las políticas públicas de inclusión. Los programas y acciones orientados a fomentar la inclusión deben establecer prioridades diferenciadas para grupos distintos; es decir, deben operar bajo el principio de la diferenciación, en contraste con la universalización, al reconocer el derecho a la diferencia en un marco de equidad. Este principio reconoce cómo cada grupo social excluido tiene sus particularidades y, por tanto, necesita políticas y estrategias diferenciadas. Al mismo tiempo, una estrategia de inclusión no puede estar fundada en acciones focalizadas, limitadas, fragmentadas o sectorizadas.

Las políticas públicas inclusivas requieren de cambios en el marco institucional y normativo; en las prácticas de cómo funcionan las instituciones; en la lógica de actuación de sus dirigentes y funcionarios; en los métodos de implementación de las políticas y programas; y en el enfoque de aterrizaje de las acciones.

Por lo tanto, si la exclusión deriva de factores y causas multidimensionales, las políticas de inclusión deben adoptar un enfoque intersectorial que cohesione las acciones fragmentadas y dispersas, y que valore la creación y el fortalecimiento de espacios institucionales para la participación social en la planificación y gestión de las políticas. Así, una estrategia de políticas públicas de inclusión debe estar enmarcada en un enfoque territorial, de manera que sus acciones se den de forma articulada en el territorio y se encuentren integradas en el Plan Nacional de Desarrollo o PND 2013-2018. Es más, las estrategias de inclusión tienen el potencial de crear nuevos vínculos territoriales, y nuevas relaciones de pertenencia y de cohesión; por otra parte, la sustentabilidad de los procesos de inclusión se ve favorecida por la presencia de redes y alianzas sociales.



Un desafío crucial del proyecto en los países es identificar en los territorios rurales qué factores estructurales generan la exclusión y qué factores impulsan la inclusión; así como las razones del bajo dinamismo de los territorios rurales. Será, por tanto, importante buscar generar cambios en las estructuras y procesos que producen y reproducen situaciones y condiciones de exclusión. Como la exclusión es heterogénea y multidimensional, es una práctica histórica en las sociedades latinoamericanas, y como son distintos los sectores que la sufren y los grados en que se presenta, es necesario orientar la intervención hacia la consecución de pactos sociales de inclusión. Estos, con la salvedad de que se trata de una noción a la que hay que dotar de un significado diferenciado en cada país y en cada territorio, se refieren al compromiso que asumen amplios sectores de la sociedad de recorrer juntos el sendero que conduce a la inclusión multidimensional de los sectores sociales marginados y subalternos.

Este documento se constituye en una contribución específica a este debate, pues presenta un diagnóstico del marco institucional y las políticas públicas de inclusión en México. El análisis que aquí se desarrolla pretende apoyar la reflexión y la discusión colectiva, de manera que los actores directamente implicados puedan profundizar este debate y avanzar en la construcción de propuestas de políticas o mecanismos institucionales que faciliten una mayor integración de las acciones en favor de dinámicas sostenibles de inclusión social y productiva.

**Joao Torrens**

LÍDER DEL PROYECTO INSIGNIA INCLUSIÓN  
EN LA AGRICULTURA Y LOS TERRITORIOS RURALES



# II

# INTRODUCCIÓN

---

## ***¿A qué nos referimos cuando hablamos de políticas públicas?***

Existen varias definiciones de este concepto; por ejemplo, Peters (1986) señala que consisten en la suma de las actividades de los gobiernos, ya sea por medio de una actuación directa de parte de estos o por medio de agentes, en la medida en que influyan en la vida de los ciudadanos. Según Meny y Thoenig (1992), las políticas públicas son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental; mientras que para Baena (2002), se trata de toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución. En términos generales, las podemos entender como el conjunto de acciones, o la ausencia

deliberada de estas, aunadas a las decisiones y regulaciones que emanan del Estado y que se concretan en normas, organizaciones o instituciones, planes, programas, proyectos, presupuestos e inversiones que buscan atender y solucionar los problemas públicos y los retos de la sociedad.

Entonces, su objetivo es dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y demandas de los sectores heterogéneos que integran una sociedad, procurando que las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan armónicamente a pesar de sus diferencias. Por lo general buscan forzar o impedir que los ciudadanos realicen acciones que de otra manera llevarían (o no) a cabo, de manera que tienen una poderosa influencia en la conducta de las personas y en el rumbo social que se adopte.

Se pueden clasificar en: regulatorias, distributivas y redistributivas. Y aunque buscan tener un impacto directo en el bienestar público, este suele ser diferenciado (positivo o negativo), según el sector social al que se dirigen, lo que hace que se generen manifestaciones de apoyo o de resistencia. De igual forma, en muchas ocasiones responden a intereses concretos de sectores hegemónicos con influencia y capacidad de cabildeo; así que hay grupos sociales con mayor capacidad de incidencia en el diseño de las políticas públicas.

En el mismo sentido, a pesar de que en las leyes mexicanas se establecen mecanismos de consulta, abierta y representativa, estos son insuficientes o se efectúan por cumplir un trámite o un requisito, mas no necesariamente para atender la voluntad social; por lo que los sectores que se verán afectados (positiva o negativamente) por las políticas públicas rara vez son consultados.

Por otra parte, no es raro que éstas se diseñen “desde los escritorios”, lo que vuelve inviable o contraproducente su implementación, o puede, también, que sean tan generales que terminan “enmascarando” las diferencias, la heterogeneidad y las particularidades de un territorio tan amplio y diverso

como México. Por esta y otras razones, su instrumentación suele ser parcial, sectorizada, desarticulada y desprovista de un carácter integrador, que hace que ciertas acciones entren en conflicto con otras que emanan de otros sectores de gobierno o de otros niveles de la administración pública.

De tal forma, las políticas públicas expresadas en leyes, reglamentos y otras figuras jurídicas, pueden no cumplir en su aplicación con “el espíritu de la letra” o no aplicarse cabalmente en contextos territoriales específicos al ser demasiado generales o haberse diseñado sin considerar las particularidades locales. Desafortunadamente es común observar cómo algunas acciones emanadas desde los gobiernos se van desvirtuando en el camino de su instrumentación, ya sea por corrupción, falta de capacidades o negligencia de los servidores públicos o prestadores de servicios, así como por la complicidad y el desinterés de los propios beneficiarios. Así mismo, en el contexto rural, se observan prácticas y actores que dificultan la aplicación de las políticas públicas, como el caciquismo, el intermediarismo (los llamados “coyotes”), los grupos y líderes políticos y ciertos intereses religiosos, entre otros, que obstaculizan la puesta en práctica de acciones que interpretan como una amenaza a sus intereses y cotos de poder.

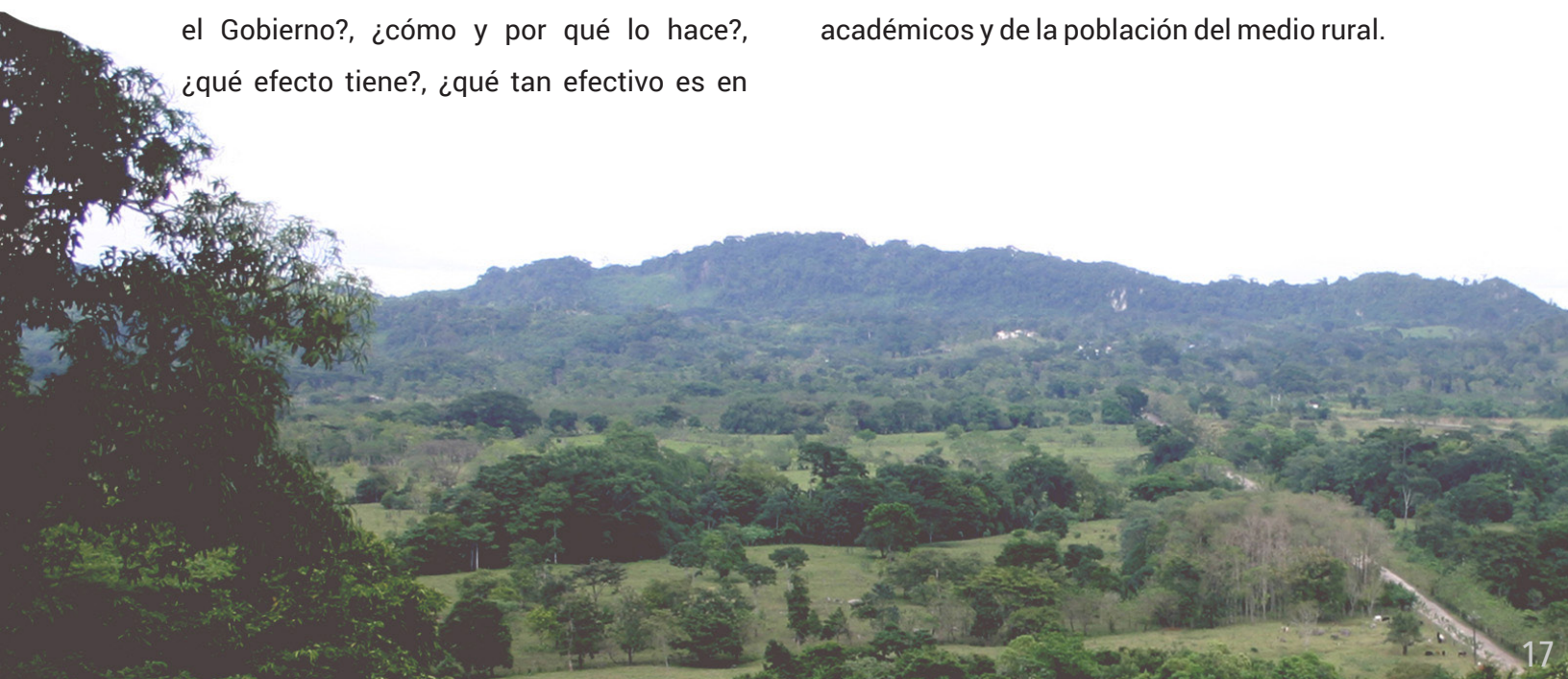
Las medidas que se derivan de las políticas públicas también pueden verse afectadas por aspectos geopolíticos, así que no es inusual que tiendan a “concentrarse” en aquellas localidades urbanas de mayor tamaño o más conectadas con el Gobierno central, lo que genera o aumenta aún más la asimetría territorial entre las zonas urbanas y las zonas rurales (Oddone y Rodríguez 2014).

Así, no obstante la amplia oferta institucional, tanto en dependencias como en instrumentos, y sin duda en presupuesto, en un país como el nuestro, las acciones que se emprenden en los territorios suelen ser muy descoordinadas, sectoriales, e incluso, a menudo contradictorias y excluyentes; razón por la cual los graves problemas que aquejan a la población rural, como la exclusión, la pobreza y la marginación, persisten.

El análisis de las políticas públicas, entonces, permite lanzar preguntas como: ¿qué hace el Gobierno?, ¿cómo y por qué lo hace?, ¿qué efecto tiene?, ¿qué tan efectivo es en

hacerlo? y ¿para quién lo hace? Con esto en mente, la intención de este documento es apuntar cómo está enfrentando México el reto de atender a las personas que viven en condiciones de pobreza y exclusión en el campo, a través de un análisis de las políticas públicas y los marcos institucionales orientados a la inclusión en la agricultura y los territorios rurales. En otras palabras, pretende presentar un panorama de cuáles son y cuál es el objetivo de estas políticas públicas, y a la vez suscitar una discusión sobre su impacto, nivel de articulación y la manera en que pueden fortalecerse, tanto en el diseño como en la implementación, el seguimiento y la evaluación.

Es importante señalar que este no intenta ser un ejercicio académico, sino constituirse en la base de un ejercicio participativo de creación de conocimiento que incluya actores gubernamentales, de la sociedad civil, académicos y de la población del medio rural.





# CONSTRUCCIÓN DEL DOCUMENTO



El documento que aquí se presenta se elaboró de forma colaborativa con la participación de expertos de distintos ámbitos y contextos rurales, siguiendo una lógica de aproximaciones sucesivas. Para lograrlo, un grupo pequeño redactó un texto que mostraba algunos de los aspectos más destacados de la política pública de inclusión en el medio rural mexicano. Esta primera aproximación se envió a los invitados al Taller de generación colectiva de conocimiento del diagnóstico “Políticas públicas y marcos institucionales para el desarrollo incluyente y equitativo”, en el marco del Proyecto “Inclusión México”, organizado por el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y el INCA Rural (Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.) (diciembre de 2015).

A partir de la memoria de dicho taller, que

contó con la presencia de 35 representantes y técnicos de 16 instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales<sup>1</sup>, se generó una segunda versión. Ese documento fue enviado a los participantes del evento para recabar comentarios y aportaciones adicionales. Posteriormente,

---

<sup>1</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO); Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Instituto Nacional de la Mujer (INMUJERES); Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVENTUD); Presidencia Municipal de Maravilla Tenejapa, Chiapas; Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Universidad Autónoma Chapingo (UACH); Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); The Nature Conservancy (TNC); La Red de Agricultores Familiares; Unión de Productores e Introdutores de Hortalizas de la Central de Abastos; Central Campesina Cardenista; y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Maravilla Tenejapa.



el texto se remitió a un experto en Políticas Públicas para el Desarrollo Rural, a manera de “revisión por pares”.

El documento final, entonces, cuenta con aportaciones de personas con perfiles, experiencias, conocimientos e intereses muy diversos. Cabe resaltar que un grupo de habitantes del municipio de Maravilla Tenejapa, Chiapas, en la Selva Lacandona, participó activamente en este proceso de discusión y construcción colectiva. Así, hay contribuciones de los principales interesados en mejorar el diseño y la implementación de instrumentos de

políticas públicas que reduzcan la exclusión —o las exclusiones, como veremos más adelante— a la que se enfrentan día a día en la gestión de su territorio<sup>2</sup>.

---

*2 Es importante reiterar que tanto el método como la representatividad de quienes participaron en la elaboración de este documento distan de ser los ideales como para generar aportaciones concluyentes en cuanto al diseño de políticas públicas de inclusión; sin embargo, constituyen un insumo para avanzar en la formulación de un planteamiento de principios de acción que permitan su diseño e instrumentación. Por tal razón, no debe considerarse este documento como un diagnóstico definitivo, sino más bien al contrario, el inicio de una agenda encaminada a mirar las políticas públicas desde la perspectiva de los excluidos del campo.*

# IV

## CONTEXTO

---

La exclusión debe pensarse como una gama muy diversa de situaciones materiales e inmateriales de carencia, discriminación, vulnerabilidad, dificultad de acceso a derechos, bienes y servicios, intolerancia y falta de representación. Así, la exclusión no debe entenderse como una causa, sino como un efecto; el resultado de una práctica orientada a grupos sociales e individuos con

perfiles diferentes, que viven en condiciones de exclusión distintas y que se desenvuelven en realidades muy heterogéneas. Se trata, entonces, de colectivos sociales sumamente diferenciados y en los que se manifiestan una gran diversidad de experiencias de vida, trayectorias y proyectos de futuro (Torrens 2015).

Tabla 1: Algunos aspectos que configuran procesos de exclusión



Fuente: Elaborada con base en Torrens (2015)

Las distintas formas de exclusión representan una parte intrínseca e histórica, pero a la vez dinámica y cambiante, del contradictorio proceso de formación de nuestras sociedades contemporáneas en América Latina, afirmación que, por supuesto, también es válida para México.

Este proceso no debe pensarse de forma dicotómica como “los de adentro” contra “los de afuera”. Más bien, según la lógica de exclusión de nuestros países, se excluye para incluir de otro modo; es decir, se trata de una inclusión subordinada de los grupos excluidos.

En general, en las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han mostrado avances relativos en temas como los indicadores de desarrollo humano; se ha configurado un ambiente macro favorable al crecimiento económico, así como diversos procesos de modernización del Estado, cierta estabilidad política y el fortalecimiento de las institucionalidades democráticas; se han establecido procesos de generación de empleos y elevación de los ingresos; se han puesto en marcha procesos de aplicación de políticas de transferencias condicionadas, así como inversiones en servicios sociales e infraestructura, entre otros. Sin embargo, los índices de inequidad y pobreza continúan siendo altos, de manera que las desigualdades

se mantienen o incluso se han ampliado.

En el caso mexicano, el proceso de apertura comercial “explica el crecimiento del mercado; sin embargo, sus dinámicas demandan más materiales y energía, y se asocia a la no inclusión de amplios sectores de población de los beneficios generados por el mercado global, entre ellos el empleo y el ingreso” (Menéndez y Palacio 2014b:128).

En este entorno, debe entenderse la exclusión como una manifestación del proceso de ruptura de la cohesión social, de erosión de la confianza y la cooperación; en suma: un debilitamiento del capital social. La exclusión es un proceso dinámico, interrelacionado y cambiante, que no solo se refiere a las privaciones materiales, sino que deben tomarse en cuenta las formas subjetivas de exclusión (Torrens 2015) que, de cierta manera, son causa y consecuencia de las formas de exclusión más concretas. Por ejemplo, la discriminación étnica (exclusión social y cultural a la vez) es parcialmente causante de formas de exclusión territorial, política y económica, cuyas consecuencias refuerzan las representaciones discriminatorias, completando así todo un ciclo perverso. De tal forma, la exclusión se manifiesta en distintas dimensiones y grados que se entrelazan y retroalimentan, y entre las cuales existe una fuerte interdependencia:



Tabla 2: Dimensiones de Exclusión según el Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los territorios Rurales del IICA<sup>3</sup>

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS
TERRITORIAL	En el territorio, entendido como espacio de realización de vida y trabajo (tierra y recursos naturales), la exclusión tiene un fuerte componente expresado en las asimetrías sociales que revelan la diversidad de las dinámicas territoriales. En otras palabras, estas asimetrías se expresan en grados diferenciados de apropiación del territorio.
SOCIAL	Discriminación de género, generacional, étnica, religiosa, etc.; así como falta de acceso a los bienes y servicios públicos.
CULTURAL	Desplazar las tradiciones o manifestaciones culturales de un grupo subalterno, asimismo se refiere a la falta de acceso al conocimiento.
ECONÓMICA	Falta de oportunidades de trabajo y fuentes de ingreso dignas.
POLÍTICA	Ausencia de canales de participación ciudadana y toma de decisiones, así como falta de acceso a las políticas públicas.

Fuente: Elaborada con base en Torrens (2015)

<sup>3</sup> Antonio Fragoso, Director de Planeación para el Desarrollo de la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), propone otra dimensión de las dinámicas de exclusión: la exclusión de capacidades (o competencias), la cual es una exclusión también multidimensional, que implica la falta de acceso a oportunidades de formación escolarizada y no escolarizada, al fortalecimiento de competencias para el trabajo mejor calificado y remunerado, así como para el establecimiento de opciones de autoempleo o producción familiar que impactarían en el mercado local. Agrega que el fortalecimiento de competencias, desde la experiencia de la política pública, es uno de los detonantes de los procesos de desarrollo, el cual lamentablemente tiene resultados solo en el mediano plazo, además de que requiere de inversiones continuas e integradoras.

Así, diferentes dimensiones se superponen y una diversidad de gradientes de exclusión se combinan para conformar una multiplicidad de situaciones diferenciadas de exclusión. En el peor escenario (algo que ocurre en distintas zonas rurales), un mismo grupo puede estar experimentando todas las dimensiones de la exclusión.

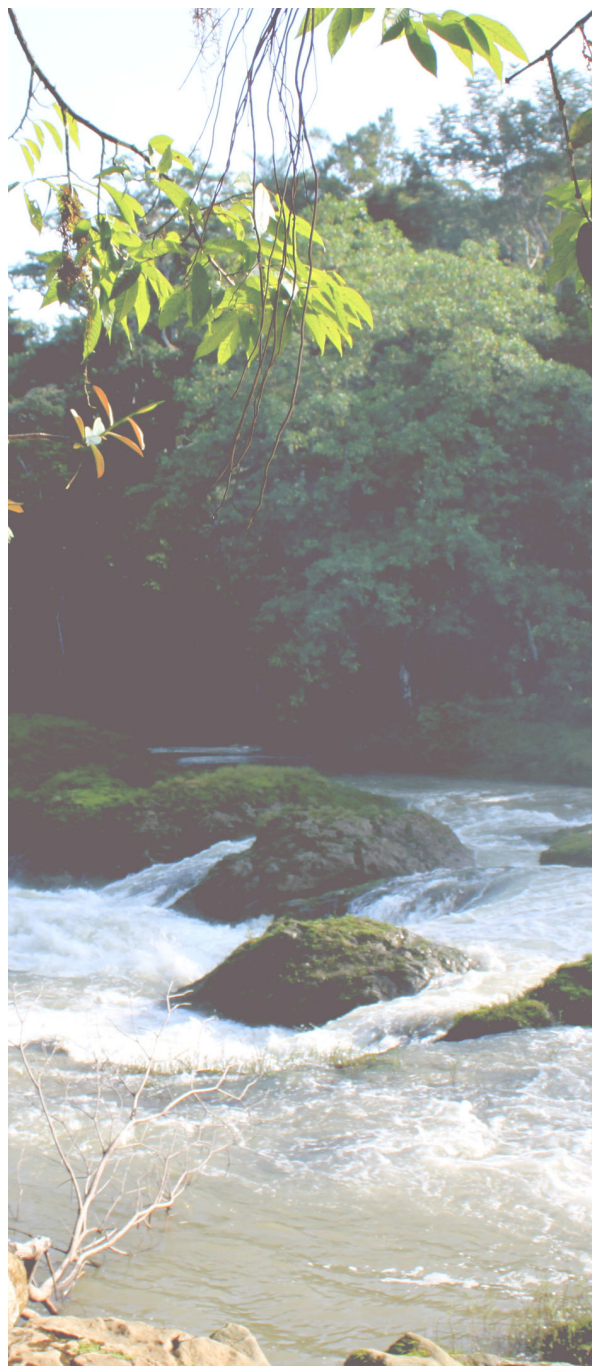
Otro elemento importante en la caracterización del concepto es la naturaleza relacional o interdependiente de estas dimensiones, que se interconectan y retroalimentan mutuamente, añadiéndole complejidad a la situación. De este modo, en general, la exclusión no tiene una faceta aislada, sino que es el fruto de un conjunto de procesos entrelazados, el resultado de la confluencia de una multiplicidad de factores<sup>4</sup>.

Es así que las fuerzas del movimiento exclusión/inclusión se confrontan

---

<sup>4</sup> Es importante identificar en cada caso específico de exclusión, cuáles son los factores estructurales que condicionan con mayor fuerza los procesos excluyentes; por ejemplo, en el caso de muchas zonas rurales de México, particularmente en ejidos y comunidades agrarias, la exclusión territorial configurada en la falta de acceso a la tierra es el factor desencadenante de otras dimensiones de exclusión concomitantes y sin duda interdependientes. Así, la caracterización de estos factores es fundamental para la definición de una estrategia de inclusión adecuada a la situación particular de cada grupo social. Se atiende así al principio de la diferenciación, que se menciona más adelante en el documento.

cotidianamente en la dinámica transformadora y cambiante de las sociedades, que no cesa de generar fracturas sociales y exclusiones, por lo que cotidianamente también se observan avances y retrocesos en un mismo territorio.



# V

## PROCESOS DE EXCLUSIÓN EN EL CAMPO MEXICANO

---

Distintos análisis han apuntado que en las comunidades rurales existen severas restricciones al avance de la productividad, el ingreso y el bienestar de las familias campesinas, lo que no hace sino frenar el crecimiento económico, deteriorar el medioambiente, y hacer de la pobreza y la marginación una condición persistente.

Algunas de las restricciones más señaladas son: la pulverización de la propiedad (el crecimiento demográfico en las zonas rurales ha incrementado la presión sobre la tierra, lo que ha llevado a un proceso de minifundismo en muchas regiones), la dificultad para transferir la propiedad agraria, la persistencia de conflictos generados por la tenencia de la tierra, el envejecimiento de los sujetos agrarios, y la falta de acceso a condiciones (ambientales, de

infraestructura) y servicios (financiamiento, asesoría) que promuevan y propicien proyectos productivos. A estas condiciones desfavorables se pueden sumar los riesgos climáticos, de mercado o los derivados de flujos migratorios y violencia (DOF 2014).

En una encuesta realizada a la población rural, los principales problemas estructurales identificados por la gente del campo fueron: (i) falta de empleo, pobreza y migración (29% de los encuestados); y (ii) escasez de infraestructura y de servicios básicos (agua), así como de carreteras adecuadas, transporte y energía eléctrica (14% de los encuestados). Por su parte, entre los productores, el 78% reportó pérdidas de la producción por cuestiones climáticas, 33% señaló el alto costo de insumos, 25% la pérdida de fertilidad del suelo y 22%

el difícil acceso al crédito (Robles 2012).

El tamaño del reto de atención al medio rural es enorme: si bien en los últimos 60 años el porcentaje de población rural<sup>5</sup> en México disminuyó sustancialmente al pasar del 57% (1950) al 22% (2010), en cifras absolutas representan 26 millones de personas (INEGI 2010).

México presenta enormes contrastes en relación con el tema de la pobreza, y más aún cuando hablamos de las regiones Sur y Sureste. Más del 50% de la población de los estados de Chiapas, Guerrero,

Oaxaca, Puebla y Veracruz se encuentra en situación de pobreza y más del 60% muestra ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Según el estudio “Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2014” del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), a partir de mediados de la década de 1990 en México la tendencia a la disminución de la pobreza (en sus diferentes dimensiones, tabla 3) decreció significativamente hasta 2006, año en que se hace evidente el deterioro de las condiciones de vida de la población y comienza una tendencia a la alza.

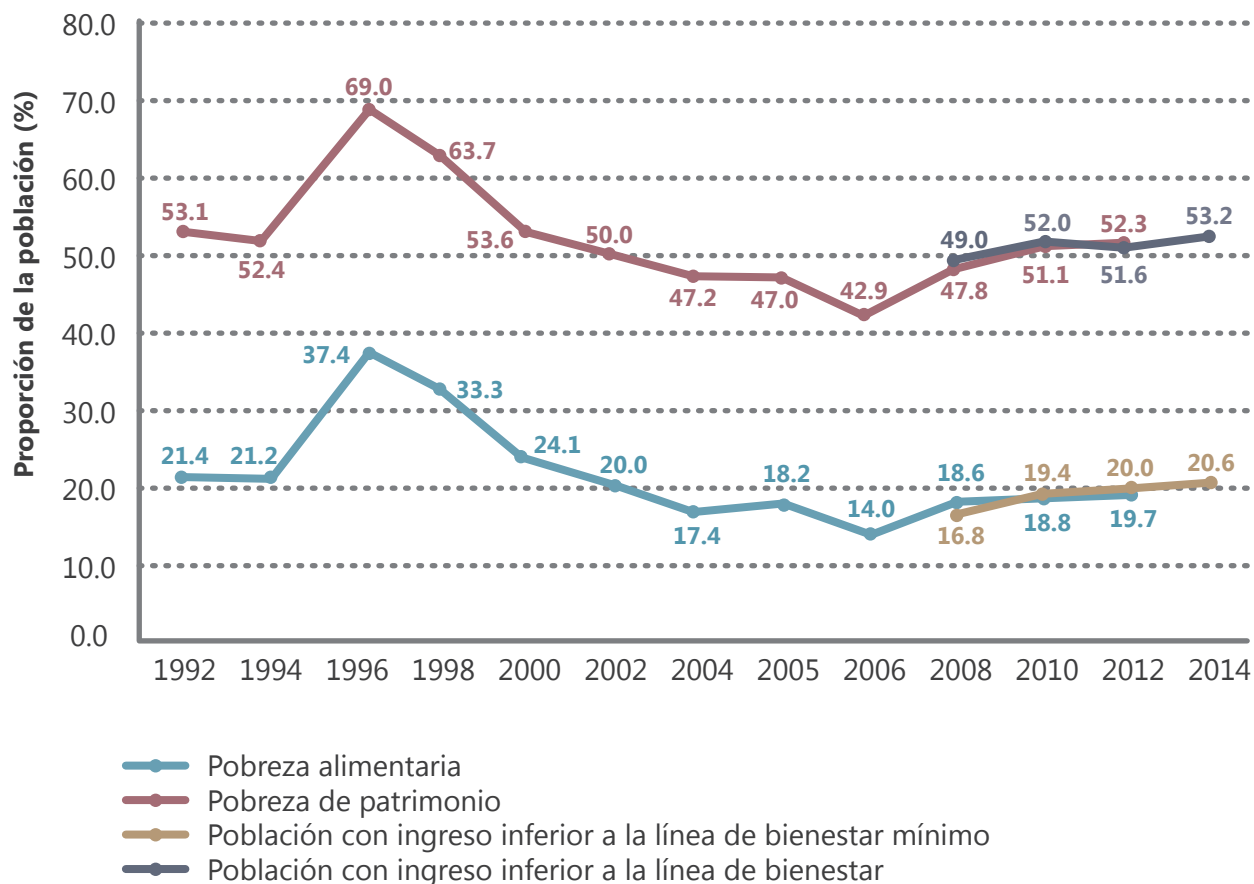
Tabla 3: Dimensiones (tipos) de pobreza consideradas en México

TIPO DE POBREZA	DEFINICIÓN
POBREZA ALIMENTARIA	Insuficiencia en el ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.
POBREZA DE PATRIMONIO	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta básica alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO	Personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente.
POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR	Personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta básica alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

Fuente: Elaborada con base en CONEVAL (2015a)

<sup>5</sup> De acuerdo con el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), una población se considera rural cuando tiene menos de 2500 habitantes.

Figura 1: Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos (1992-2014)



Fuente: Con datos de CONEVAL (2015b)

A ello se agrega que “las tendencias de incrementos en los precios de los productos agropecuarios son contrarias a la tendencia del salario, el cual se reduce por debajo de los niveles del salario real registrado en 1980” (Menéndez y Palacio 2014a:89), con muestras claras de una reducción del salario rural en relación con el salario urbano.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), informó

recientemente en su estudio “Panorama Social de América Latina 2015” que para el periodo 2010-2014 “se registró una reducción significativa de la pobreza y la indigencia, tanto en lo que se refiere al promedio regional como a la mayoría de los países considerados, lo que se debió principalmente al aumento de los ingresos de los hogares” (CEPAL, 2016:9). Sin embargo, en términos absolutos, entre 2013 y 2014 la cantidad de pobres aumentó en aproximadamente 2 millones de personas en

la Región, a consecuencia de un incremento de alrededor de 7 millones de personas pobres observado principalmente en México, Guatemala y Venezuela, así como a una disminución de 5 millones experimentada sobre todo en Brasil, Colombia y Ecuador.

Así mismo, según la propia CEPAL, la tasa de pobreza cayó en la gran mayoría de los países de la Región durante el período 2010-2014; con excepción de Honduras, México y Venezuela, países en los que se elevó a un ritmo anual de entre un 2% y casi un 5%.

Figura 2: Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina  
(en porcentaje y millones de personas)



Fuente: Tomada de CEPAL (2016)

En el caso de México, en este periodo se observó un incremento en la pobreza del 2.9%, que, sin embargo, no estuvo acompañado de un crecimiento ni en la

brecha ni en la intensidad de la pobreza. De manera que 33 de cada 100 hogares en México viven en pobreza de ingresos y 12 de cada 100 en la indigencia (tabla 4).

Tabla 4: Tasas oficiales de pobreza e indigencia<sup>6</sup>

MÉXICO		POBREZA			INDIGENCIA		
		Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
	<b>2012</b>	51.6	48.3	62.8	20.0	16.2	32.7
	<b>2014</b>	53.2	50.5	62.4	20.6	17.1	31.9

Fuente: Elaborada con base en CEPAL (2016)

Así, el 53.2% del total de los habitantes se encuentran en condición de pobreza. De igual forma, aun cuando se observó un ligero retroceso de la pobreza rural, esta sigue constituyendo la mayor proporción de la pobreza que existe en el país. Estos datos confirman que cuando se consideran distintos indicadores para comparar la pobreza entre la población urbana y la rural, en la segunda se presenta la mayor incidencia (proporción). Por ejemplo, en 2012 el indicador de “Población vulnerable por carencias sociales” señalaba en esta condición al 31.9%

de la población rural y al 27.6% de la urbana, mientras que el de “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” era del 32.7% y del 16.2%, y el de “Población con al menos tres carencias sociales” era del 47.4% y del 16.9% respectivamente en ambos casos (CONEVAL 2012).

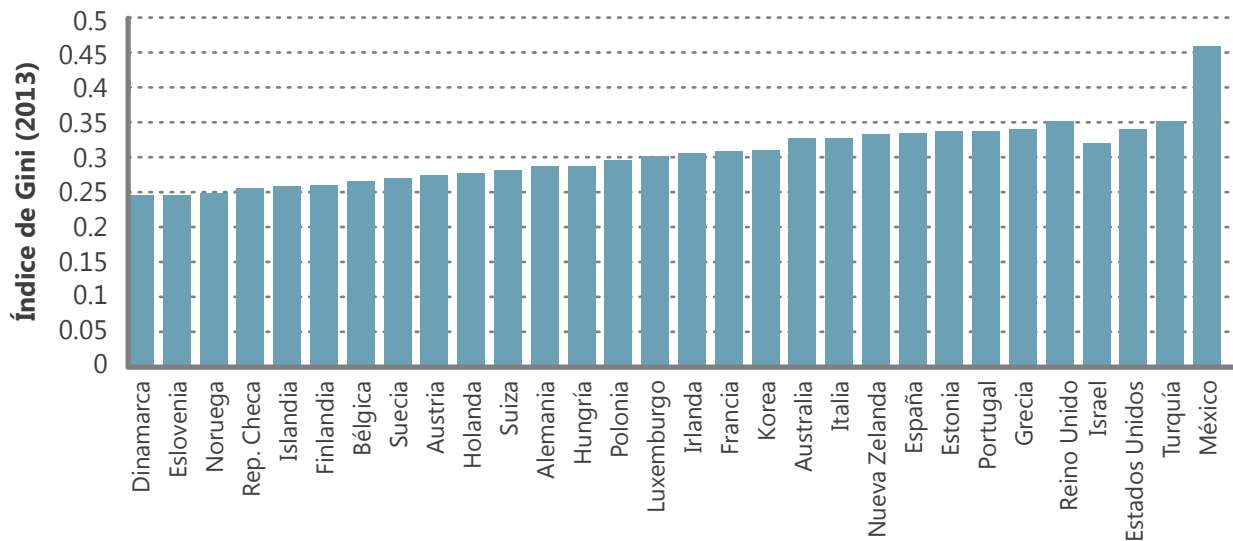
Una aproximación a las condiciones de inequidad (a fin de cuentas, de exclusión económica) es la aplicación del índice de Gini, que compara los ingresos de la población que más recibe con los de la que menos recibe

<sup>6</sup> La pobreza corresponde a la medición efectuada empleando la línea de bienestar, en tanto que la indigencia hace referencia al bienestar mínimo.

dentro de un país o región<sup>7</sup>. En la figura 3 se muestran los valores de este índice con información de 2012 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE). Como puede observarse, México ocupa la peor posición (0.457), al lado de Turquía y Estados Unidos, mientras que Dinamarca se ubica en la mejor posición (0.25).

Figura 3: Índice de GINI entre países miembro de la OCDE



Fuente: Elaborada con base en OCDE (2012)<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Entre más cercano sea el valor a 1.0 mayores son las discrepancias de ingreso entre la población; es decir, hay mayor inequidad.

<sup>8</sup> <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>



Estas disparidades de ingreso en México se explican, en parte, por los 7 millones de personas (6% de la población) que en 2012 tenían carencia de acceso a alimentación digna y suficiente, y vivían en situación de pobreza extrema. De ese total, 3.9 millones eran urbanos<sup>9</sup> y 3.1 millones, rurales; por lo que, una vez más, proporcionalmente había más personas en pobreza extrema en el campo que en las ciudades<sup>10</sup>. Está claro que el desafío nacional es grande y desafortunadamente es compartido en la Región, que se caracteriza por tener fuertes desigualdades socioeconómicas, tal como lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su Panorama Social de América Latina 2014:

---

9 Debe considerarse que la migración campo-ciudad continúa en México —y continuará, según las proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)— por lo que una parte de esa población urbana fue rural recientemente y llega a las ciudades con desventajas considerables. Esto también explica también por qué la marginación se manifiesta cada vez más en zonas periurbanas, donde usualmente se asienta la población rural recientemente migrante, de tal suerte que surge una “exportación de la exclusión” del campo a la ciudad.

10 Mientras tanto, en el otro extremo de la inequidad económica en México se puede considerar la lista de las personas más ricas del mundo generada por Forbes. En la correspondiente a 2015, México no solo tenía en la posición número 2 a Carlos Slim Helú (detrás de Bill Gates de Microsoft), sino que colocaba a otros 15 mexicanos entre las 1826 personas más ricas del mundo (<http://www.forbes.com.mx/la-lista-forbes-de-multimillonarios-2015/>).

~~~~~

*“Una de las características distintivas de América Latina ha sido la desigualdad en la distribución tanto de los recursos como de los derechos. Si bien no se trata ni mucho menos de la región más pobre del mundo, sí se destaca por ser la más inequitativa, lo que representa un serio condicionante para el bienestar actual y el desarrollo futuro de sus sociedades y economías” (CEPAL 2014:99).*

~~~~~

Ese mismo informe señala que, si bien entre 2004 y 2012 se redujo la polarización en la distribución del ingreso, esto se debió principalmente a lo ocurrido en el medio urbano (CEPAL 2014:107), por lo que en el medio rural las inequidades continúan, sobre todo en relación con la ciudad. Entonces, pese a los avances generales, la distribución de los beneficios nacionales permanece en un contexto de desigualdad que, a su vez, genera una realidad de exclusión que se manifiesta en múltiples dimensiones.

Por otra parte, la producción agrícola y pecuaria, así como la mayor parte de los bosques, las selvas, los ríos, los lagos y la biodiversidad del país se encuentran en el campo mexicano. Esta riqueza natural contrasta con la pobreza, la marginación, y otros problemas sociales que, desafortunadamente, caracterizan el campo y las zonas rurales. De manera que son los grupos que habitan en el

campo, los campesinos y los indígenas, los que tradicionalmente han resultado más excluidos del proceso de desarrollo nacional. Y no hay que olvidar que, dentro de estos mismos grupos, los campesinos indígenas, los mestizos, las mujeres, los jóvenes y los sin tierra experimentan un grado aún mayor de exclusión: son los excluidos de los excluidos.

### **La exclusión territorial a nivel de propiedad de la tierra**

Para adentrarnos en la dimensión territorial del binomio exclusión-inclusión, cabe señalar que México cuenta con tres regímenes de propiedad de la tierra: el federal, el privado y el social, este último integrado por ejidos y comunidades agrarias (también llamados núcleos agrarios). Tal configuración es producto de la reforma agraria emanada de la revolución mexicana, que, hay que recordar, reconoce una configuración territorial anterior a la conquista.

Aunque no toda la población rural vive en ejidos o comunidades, ni todos los núcleos agrarios están en zonas rurales, esta forma de tenencia de la tierra suele ser detentada en el campo por campesinos indígenas y mestizos. Así, según el Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales en México, preparado por la oficina del IICA México, "...

el 53 % de la superficie del país corresponde a ejidos y comunidades. Esa superficie es similar a la de países enteros como Bolivia o Egipto, lo que ubicaría a la propiedad social mexicana – vista como un país– entre las 30 naciones más grandes" (Reyes et al. 2012:21).

Por tal razón, estas unidades pueden considerarse "la unidad básica para la gestión territorial, que representan colectividades de sujetos agrarios y conjunto de órganos de decisión, representación y vigilancia; con recursos y personalidad jurídica propia" (Chávez et al., 2012:123), por lo que las dinámicas que ocurran a esa escala inciden en las condiciones del territorio.

A continuación señalamos algunos procesos de exclusión que se presentan por tres condiciones distintas: por edad, por género y por clase.

#### ***Por edad***

Una de las aparentes contradicciones que se observa en los territorios rurales es la edad de la población: por una parte, el promedio de edad es de 26 años, con 12 millones de personas menores de 20 años (Robles 2012); por otra, en términos de la propiedad de la tierra, entre los ejidatarios los llamados "sujetos agrarios" promedian 60 años, donde el 70% tiene más de 50

años y el 39% más de 65 años (DOF 2013).

En otro trabajo realizado mediante encuestas en comunidades forestales, se reportó que el 43% de los propietarios estaban entre los 40 y los 65 años y el 21% eran mayores de 65 años. Las consecuencias son relevantes (Merino y Martínez, 2014:39):

~~~~~

*“El envejecimiento de los sujetos agrarios, más allá de un cierto umbral, limita las perspectivas de desarrollo de la producción forestal, pero también las posibilidades de protección forestal e incluso la gestión comunitaria. En los ejidos, además del envejecimiento existen condiciones de exclusión de la mayoría de los jóvenes, lo que tradicionalmente ha actuado como un fuerte factor de expulsión”.*

~~~~~

Además, la fragmentación de la propiedad —incluso en los terrenos forestales— llevó a que, a escala nacional, un “ejido tipo” pasara de 118 a 180 sujetos agrarios y una superficie parcelada, del 27% al 32%, entre 1991 y 2007 (Robles 2012).

Lo anterior, combinado con otros factores socioeconómicos, generó una clara “expulsión” de personas hacia las zonas urbanas. El resultado es que entre 2000 y 2010 la proporción de población rural disminuyó del 37% al 29% (DOF 2013).

### **Por género**

En América Latina, desde la década de 1980 se han hecho adecuaciones a las leyes que permiten la titulación de tierras a las mujeres.



Nicaragua, por ejemplo, fue uno de los primeros países (1981) en establecer que la tierra beneficiaría tanto a la mujer como al hombre, y en Costa Rica, en 1990 se estableció la titulación conjunta para mujeres en pareja.

En México, desde 1971 las mujeres tenían los mismos derechos de tierra que los hombres, pero al inicio de esa década solo 1 de cada 100 ejidatarios con derechos era mujer. Si bien la participación de la mujer en la propiedad ejidal ha mostrado avances desde entonces, aún queda mucho camino por recorrer: en 2007 (último Censo Ejidal realizado) el 20% de los ejidatarios eran mujeres, pero su participación en la toma de decisiones y en la regulación de uso estaba restringida y solo el 5% de las posiciones

clave eran ocupadas por ellas (Lastarria-Cornhiel 2011, DOF 2013). Ruiz (2012:57) brinda un buen resumen de la situación:

---

*“Las campesinas no están accediendo a la tierra y el agua de manera significativa y autónoma, sino que la obtienen a través de los varones, sus padres o esposos, en quienes continúa recayendo la toma de decisiones sobre el uso y control de recursos y bienes patrimoniales del hogar”.*

---

Esto obedece a que la perspectiva de las mujeres no se ha considerado en los instrumentos de planeación del manejo territorial y aprovechamiento de los recursos —por ejemplo de los recursos forestales— (Merino y Martínez 2014).

### ***Por clase***

La distribución de los derechos y obligaciones de las personas al interior de un ejido o comunidad no es homogénea. En efecto, la distribución obedece al marco normativo, pero también —y quizás esto pese mucho más— a las características propias de cada unidad agraria, situación que genera condiciones diferenciadas de acceso a los recursos y a la toma de decisiones: lo que podríamos llamar “clases”.

A grandes rasgos, entre las primeras están los miembros de los órganos de representación y vigilancia, el comisariado y el consejo de vigilancia, respectivamente; así como aquellos que formen la junta de pobladores, asociada a la administración del asentamiento humano (SRA 2012), es decir, la asamblea ejidal o comunitaria. La Ley Agraria (art. 13) reconoce el estatus de “avecindado” al señalar que se trata de: “aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente”. Son, sin embargo, personas que no tienen tierra, ni acceso a las zonas de uso común, ni voz ni voto en la asamblea (generalmente son familiares de los ejidatarios).

También pueden definirse clases según el acceso a recursos específicos, como los forestales (Merino y Martínez 2014) o los hídricos (Ruiz 2012). Está claro que las clases y las dinámicas que se establecen son diversas y cambiantes, y definen espacios de poder. Así, se puede controlar el potencial de desarrollo de un ejido o comunidad (Chávez et al. 2012), su afinidad por determinadas prácticas de conservación (Reyes y García 2006) o la posibilidad de poner en marcha servicios ambientales (Reyes et al. 2012). De manera que reconocer que “al interior de los ejidos y comunidades” conviven “calidades diferentes de sujetos” (Robles 2012) es esencial para promover la inclusión desde esta unidad básica.

### **La exclusión étnico-cultural**

El medio rural también alberga la mayor parte de la población indígena en México (según el INEGI 61 de cada 100 hablantes de alguna lengua indígena viven en poblaciones de menos de 2500 personas, es decir, en localidades rurales), depositaria de una herencia patrimonial y cultural, en muchas ocasiones vinculada a procesos de saber-hacer tradicionales para el manejo de sus recursos. Esta herencia representa un capital biocultural muy relevante, de manera que, “los pueblos indígenas de México son clave para generar un nuevo modelo de

sociedad, donde se intenta afrontar la crisis civilizatoria y ambiental a nivel mundial” (Boege 2008:14). Sin embargo, en el estrato poblacional más marginado (en pobreza

alimentaria) se encuentran 1.8 millones de indígenas (SEDESOL 2013), que constituyen el sector históricamente excluido en la conformación de un proyecto de país.



Conforme al Censo de Población y Vivienda 2010, el INEGI estimó una población de 15.7 millones de indígenas en México. Según este mismo censo, las entidades con mayor proporción de población en hogares indígenas, respecto a su población total, son Yucatán (51.4%), Oaxaca (45.9%), Chiapas (33.4%), Quintana Roo (32.7%), Campeche (21.3%), Hidalgo (21.2%), Guerrero (18.1%), Puebla (18.1%), San Luis Potosí (13.9%) y Veracruz (13.5%). Entre ellas se encuentran los 5 estados con mayores índices de pobreza y marginación (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz). De acuerdo con último reporte del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL 2012) el 73.2% de la población indígena en nuestro

país se halla en situación de pobreza; es decir, cerca de 8.7 millones de personas, de las cuales el 31.8% están en pobreza extrema y el 41.4% en pobreza moderada.

---

*“El análisis de la situación de pobreza de los municipios de acuerdo con la presencia de población indígena en ellos muestra que, efectivamente, existe una relación directa y positiva entre la pobreza y el volumen de la población indígena. Mientras que en los municipios con escasa presencia indígena, cuatro de cada diez habitantes se encuentran en pobreza, en los municipios indígenas esta situación alcanza a casi toda la población: nueve de cada diez personas son pobres. De la misma manera, en municipios donde la población indígena es mayor, la mitad de ésta experimenta una extrema pobreza” (CONEVAL, 2012:15)*

---



Ese mismo informe señaló que el porcentaje de población indígena que se encontraba en pobreza en 2012 casi duplicaba al de la población no indígena (76.8% frente a 43.0%) y el de población en pobreza extrema fue casi cinco veces mayor (38.0% frente a 7.9%). Esto se debe en parte a que seis de cada diez indígenas tienen al menos tres carencias sociales, en contraste con la tercera parte entre las personas no indígenas. Asimismo, la mitad de la población indígena recibe ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, en contraste con el 17.9% de la población no hablante de alguna lengua indígena en la misma condición.

### **El caso Maravilla Tenejapa, Chiapas**

Como resultado de las actividades ejecutadas en el 2015 en el marco del “Proyecto Insignia Inclusión en la agricultura y los territorios rurales en el municipio de Maravilla Tenejapa, en la Selva Lacandona, Chiapas”, se pudo comenzar a caracterizar a los grupos excluidos de este territorio de manera que posteriormente pudieran ponerse en marcha acciones para lograr su inclusión multidimensional en la dinámica municipal. Seguidamente, se presentan algunas de las conclusiones de este proceso ya que ayudan a entender los procesos de exclusión desde las propias comunidades rurales; es decir, permiten vislumbrar cómo viven el proceso los excluidos de los excluidos. Así, a partir de varios talleres y discusiones se pudo llegar a las siguientes definiciones:

Por **EXCLUSIÓN** se entendió:

Dejar fuera tanto a personas, familias o grupos (en particular a mujeres, jóvenes, y personas sin derecho ejidal). Se manifiesta al no tener acceso a la toma de decisiones, al ser privados de derechos y no ser tomados en cuenta o no tener preferencia en programas y proyectos.

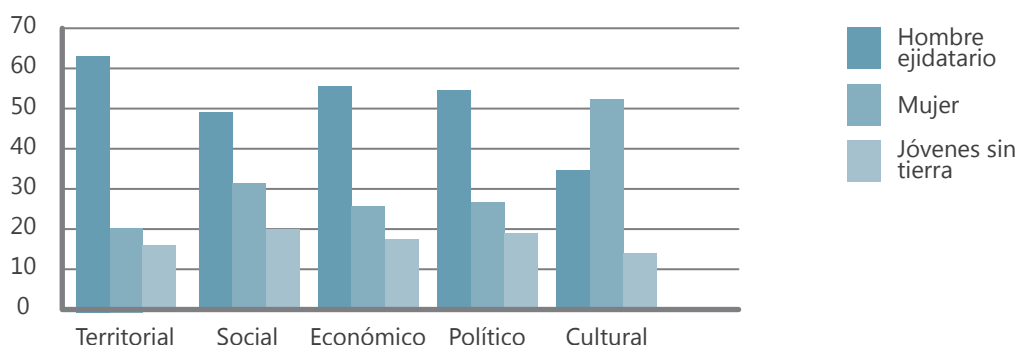
Por **INCLUSIÓN** se entendió:

Que las familias y comunidades participen; es ser bienvenido sin importar credo, género, edad ni de dónde vienen. Esto te hace sentir contento y tomado en cuenta



La figura 4 muestra el “grado de inclusión”<sup>11</sup> en las cinco dimensiones de exclusión-inclusión ya expuestas, en relación con tres sectores sociales: hombres mayores ejidatarios, mujeres y jóvenes sin tierra.

Figura 4: Grado de inclusión de tres sectores sociales de Maravilla Tenejapa



A continuación se presenta el análisis desglosado de cada una de estas dimensiones por sector social.

### *Índice de inclusión territorial*

TERRITORIAL	HOMBRE EJIDATARIO	MUJER	JÓVENES SIN TIERRA
	63%	20%	17%

Los resultados de este ejercicio corroboran la exclusión que experimentan los jóvenes avecindados y los pobladores, en general,

en términos de acceso a los bienes territoriales. Si bien las mujeres también sufren esta exclusión, la situación se

<sup>11</sup> El “grado de inclusión” se midió a partir de un ejercicio con 45 participantes de diferentes comunidades de este municipio. El ejercicio midió la percepción de estos mismos participantes sobre el grado de inclusión en las cinco dimensiones mencionadas de los tres sectores sociales abordados. Los resultados fueron corroborados por medio de una serie de talleres, el levantamiento de encuestas y entrevistas semiestructuradas y consulta a actores locales.

“compensa” cuando el esposo es ejidatario y tiene acceso al territorio. En este caso, la unidad familiar está territorialmente incluida y el poco acceso sufrido por parte de las mujeres es más bien un problema de relaciones de género desiguales, que en un dado momento puede dejar a las mujeres en posición de vulnerabilidad. Sin embargo, un joven sin tierra que es jefe de familia sufre esta exclusión de manera más dramática al no poderse autoemplearse en labores agropecuarias en su propia parcela, por lo

que tiene que emplearse como jornalero, buscar ingresos extraparcenarios (una labor siempre complicada en el medio rural donde no abundan los empleos no agrícolas), emprender algún negocio, o migrar, la forma más extrema de exclusión territorial. En cambio sí hay mujeres ejidatarias, dueñas de su propia tierra en el municipio, que a veces realizan el trabajo por sí mismas y en ocasiones pagan jornaleros para que lo hagan por ellas.

### *Índice de inclusión social*

SOCIAL	HOMBRE EJDATARIO	MUJER	JÓVENES SIN TIERRA
	49.25%	31.25%	19.5%

En este índice el hombre ejidatario sigue siendo el sector más incluido, pero a diferencia de la dimensión anterior, el margen es menor en relación con la mujer, lo que nos indica que prevalecen las condiciones de inequidad en las relaciones de género. Así, el tema de género en las comunidades rurales, particularmente en las que subsiste una gran proporción de población indígena, es complicado y difícil de abordar, ya que la misma participación de las mujeres en los talleres es poco frecuente, sobre todo en los que se celebran fuera de sus comunidades.

El ámbito de la mujer, entonces, sigue siendo primordialmente el hogar. En ese mismo índice se aprecia que la inclusión de los jóvenes sin tierra en los procesos sociales también es la más baja y con un margen de diferencia considerable.

La problemática en este caso es diferente, ya que el joven goza de más movilidad que las mujeres (al fin de cuentas suele ser el sector más migrante, tanto por temas laborales como educativos), sobre todo con respecto a las mujeres mayores. No

obstante, las mujeres tienen un rol bien definido en las comunidades (cierto, un rol inequitativo, subordinado y subalterno) y, por tanto, están bien insertas en las dinámicas sociales; además de que existen programas y apoyos dirigidos explícitamente a ellas.

En cambio, son pocos los programas orientados a jóvenes, y ser dueño de la tierra suele ser un requisito indispensable para ser sujeto de algún apoyo gubernamental.

Así mismo, los jóvenes sin tierra, al ser sujetos de otras dimensiones de exclusión, como la política, la territorial y la cultural, no se insertan de manera funcional en la dinámica social, por lo que son rechazados o incomprendidos. A pesar de todo esto, son los jóvenes, particularmente los sin tierra, los que han obtenido estudios superiores y podrían representar una fuerza de transformación en sus comunidades y en el municipio.

### *Índice de inclusión económica*

ECONÓMICO	HOMBRE EJIDATARIO	MUJER	JÓVENES SIN TIERRA
	56.25%	26.25%	17.5%

En esta dimensión también predomina la inclusión de los hombres ejidatarios, justamente porque son quienes tienen mayor acceso a bienes territoriales y a procesos de toma de decisiones: como se ha dicho, la inclusión es un proceso multidimensional e interdependiente.

Esta misma condición explica la exclusión de las mujeres y los jóvenes en esta dimensión. Sin embargo, como se señaló para la dimensión territorial, aun cuando la

exclusión económica de las mujeres es un tema de relaciones desiguales de género que propicia la vulnerabilidad y representa una forma de violencia en el seno de la familia (precisamente violencia económica), al menos al considerar la unidad familiar como un todo, si el jefe de familia está económicamente incluido podría considerarse que la situación de la mujer es menos “drástica” que la de un joven sin tierra, jefe de familia, que no tiene ingresos constantes y dignos, y tampoco acceso a la tierra.

Entodocaso,eltemadelaviolenciaeconómica en las relaciones de género puede colocar a las mujeres y al resto de la familia en una

posición muy vulnerable, ya que el hombre también decide cómo se gasta el dinero.

### *Índice de inclusión política*

POLÍTICO	HOMBRE EJIDATARIO	MUJER	JÓVENES SIN TIERRA
	53.5%	27.5%	19%

En los ejidos, las asambleas, conformadas por todas y todos los ejidatarios, son la máxima autoridad comunitaria. Después de la asamblea están las autoridades ejidales: comisariado, consejo de vigilancia y tesorero, por lo general. Con este recuento se intenta mostrar que aun cuando las comunidades disponen de procesos políticos y de ciudadanía sofisticados, que se reúnen de manera consuetudinaria y deciden el rumbo del propio ejido, el peso de las decisiones recae en los dueños de la tierra, por lo que de manera natural se excluye a los posesionarios, a los avecindados y a los pobladores, los cuales no tienen ni voz ni voto en las decisiones comunitarias.

La dimensión política, entonces, está directamente relacionada con la tenencia de la tierra, y por tanto con la dimensión territorial, de lo que se desprende, una vez más, que los jóvenes sin tierra son el sector más excluido. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, sí hay mujeres ejidatarias, con voz y voto en las asambleas y, cada vez con más frecuencia, con cargos como autoridades agrarias. Además, ha habido organizaciones, procesos, instituciones y movimientos (como el propio Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN), que han impulsado vigorosamente el empoderamiento de la mujer en la Región, si bien todavía queda mucho trabajo por hacer.

### *Índice de inclusión cultural*

CULTURAL	HOMBRE EJIDATARIO	MUJER	JÓVENES SIN TIERRA
	34.33%	52.33%	13.33%

El resultado de esta dimensión es interesante, aunque no sorprendente. Los participantes consideran a la mujer como el sector culturalmente más incluido, debido a que ella es claramente la depositaria de la cultura, en términos del uso de trajes tradicionales, el uso del idioma, el conocimiento de tradiciones, etc. Por otra parte, esta es la dimensión en la que los jóvenes resultaron con el índice de inclusión menor: los participantes apuntaron que los jóvenes

no tienen apego a ciertas manifestaciones culturales tradicionales, como la música, la lengua, la forma de trabajar, etc.

También es necesario mencionar que los jóvenes son los habitantes que suelen migrar más, lo que supone una experiencia multicultural que puede provocar el desapego hacia la propia cultura, o contribuir al menos a que se diluyan las prácticas culturales locales.

### *Índice de inclusión por sector social*

Tabla 5: Resumen del índice de inclusión por sector social

	HOMBRE EJIDATARIO	MUJER	JÓVENES SIN TIERRA
TERRITORIAL	63%	20%	17%
SOCIAL	49.25%	31.25%	19.5%
ECONÓMICO	56.25%	26.25%	17.5%
POLÍTICO	53.5%	27.5%	19%
CULTURAL	34.33%	52.33%	13.33%
TOTAL	<b>51.25%</b>	<b>31.5%</b>	<b>17.25%</b>

Si bien la exclusión es un proceso multidimensional e interdependiente, es probable que en el caso de los jóvenes sin tierra de este municipio el principal factor desencadenante de la exclusión sea la tenencia de la tierra. Una persona que no tiene acceso a la tierra tampoco puede tomar

decisiones en su comunidad, no tiene ni voz ni voto, y a la vez se encuentra en una posición de vulnerabilidad económica. Todo estos factores contribuyen a que se esté socialmente mal adaptado; es decir, a que la persona no pueda insertarse funcionalmente en la dinámica social de su comunidad.



El factor cultural es quizá más complejo, pues está vinculado a influencias culturales externas, quizá a procesos migratorios y a la misma condición de ser jóvenes. El tema de las relaciones de género desiguales, que favorecen procesos de exclusión en las mujeres, es de igual manera complejísimo, ya que si bien tiene un origen cultural, social y político, también tiene repercusiones territoriales y económicas.

La intención de presentar esta experiencia es mostrar la exclusión diferenciada al interior de las propias comunidades rurales, situación que puede atribuirse a relaciones de poder y apropiación del territorio desiguales, al acceso también desigual a las formas de representación política y a los mecanismos de toma de decisiones, y finalmente a las representaciones sociales parciales que existe con respecto a los sectores excluidos.

# VI

## MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN EN MÉXICO

---

### **Introducción**

México cuenta con un marco institucional amplio para atender las distintas dimensiones de la problemática rural. Este marco se instrumenta sectorialmente a través de dependencias federales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la Secretaría para el Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), entre otras.

Esas secretarías se desagregan en comisiones e institutos, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR),

la Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), así como institutos y centros de investigación, entre los que destacan el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural), el Instituto Nacional para la Mujer (INMUJER), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), por mencionar algunos. Y además están las dependencias estatales —e inclusive municipales— responsables de atender las diversas dimensiones del sector rural, quedado el proceso de descentralización de funciones y recursos que existe en la Federación, tienen la responsabilidad —y cuentan con los recursos para hacerlo— de atender las necesidades de su población.

Este marco está regulado por mecanismos y

figuras jurídicas, incluidas las leyes federales, entre las que se encuentran varias vinculadas a lograr la reducción de las condiciones de exclusión, particularmente en el medio rural:

- Ley Agraria
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Asistencia Social
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- Ley Federal de Consulta Popular
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable

A esta lista podrían agregarse también innumerables y diversas leyes estatales equivalentes, junto con los reglamentos que las regulan, con lo que está claro que hay legislación relativa suficiente.

## **Políticas públicas de inclusión para la agricultura y los territorios rurales**

En México, como en otros países, el diseño de políticas públicas pone de manifiesto el estado que guarda el contrato entre la sociedad y su gobierno mediante la Constitución Política. Allí se establece, en su artículo 26, la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que llevará a cabo el Gobierno, por lo que, emanando de dicho contrato, las políticas públicas cobran relevancia para las posibles soluciones a problemas identificados en la búsqueda del desarrollo nacional.

Todo programa o acción de gobierno que se implemente en el marco de una política pública tiene la obligatoriedad de alinearse a lo que el contexto normativo establece. En este sentido, la política pública dirigida al sector rural debe orientarse según el artículo 26 y el artículo 27 (fracción XX) de la Constitución Política. El primero se refiere a la responsabilidad del Estado de organizar un “...sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (DOF 2016). El segundo contiene elementos que subrayan la responsabilidad del Estado



en temas de desarrollo rural (DOF 2016).



*“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en*

*el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.*



En cuanto a los marcos y procesos de planeación nacional, en las políticas públicas se pueden distinguir tres niveles:

Tabla 6: Niveles de Política Pública en la Planeación Nacional

NIVELES	INSTRUMENTOS	CARCATERÍSTICAS
NIVEL 1	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018	Máximo instrumento de planeación. “Precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.” De vigencia sexenal.
NIVEL 2	Programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales relacionados con el PND	Vigentes únicamente durante el periodo constitucional del gobierno en el que fueron creados.
NIVEL 3	Programas anuales	De contribución a corto plazo con el alcance de los objetivos nacionales. De organización y asignación presupuestal anual (programas presupuestarios).

Según lo anterior, la Ley de Planeación es el eje que articula las políticas públicas y orienta al Gobierno en la solución de los problemas nacionales. Por su parte, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) permite orientar las acciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y coordinar

sus esfuerzos para el logro de los resultados definidos en la planeación. De conformidad con el marco normativo, la relación entre los órdenes de gobierno debería establecerse mediante la coordinación entre el ejecutivo federal, las entidades federativas y los municipios, a través de convenios. En

principio, de esta forma las acciones de la Federación y los Estados deberían planearse de manera conjunta, sobre todo si se considera que cada entidad federativa de la República Federal Mexicana tiene su propia ley estatal de planeación. Este planteamiento, en teoría, tendría que mejorar sustancialmente la aplicación articulada de políticas públicas; sin embargo, como ya se ha señalado, es muy común que las acciones se lleven a cabo de manera descoordinada.

Sumado a este panorama, se deben considerar los niveles de normatividad o regulación aplicables en un territorio específico, desde los pactos internacionales, pasando por las leyes y políticas nacionales, las leyes estatales, los acuerdos intermunicipales<sup>12</sup> y los reglamentos y

bandos municipales, hasta llegar a los acuerdos inter e intra comunitarios. Este último punto es esencial en México ya que, como ya dijo antes, poco más de la mitad de su territorio está en propiedad social (en más de 30 mil ejidos y comunidades agrarias), donde continuamente se toman decisiones colectivas sobre gestión territorial.

En este contexto, está claro que para lograr la ansiada concurrencia es necesario homologar estrategias, tiempos, responsabilidades, calendarización de recursos y voluntades; aspectos que en la práctica muchas veces no son compatibles —e incluso pueden contraponerse— en territorios específicos.

---

12 Por ejemplo, la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA). Esta es una experiencia exitosa de gobernanza horizontal e innovación institucional integrada por ocho municipios (El Grullo, Autlán de Navarro, Unión de Tula, Tuxcacuesco, Tonaya, Zapotitlán de Vadillo, El Limón y Tolimán) de la costa sur de Jalisco, así como instituciones ambientales (Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (IMECBIO), la Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán (DRBSM) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). También participa la academia, representada por la Universidad de Guadalajara. La JIRA "es un organismo de gestión ambiental que diseña y aplica estrategias para el manejo integral de la cuenca (del río Ayuquila), atiende y soluciona su deterioro ambiental y garantiza la conservación del patrimonio natural" ([www.jira.org.mx](http://www.jira.org.mx)). Esta junta fue creada ante el "problema ocasio-

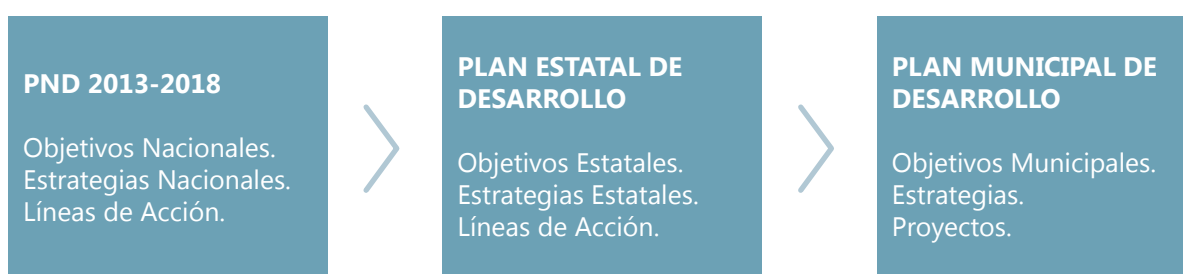
---

nado principalmente por las descargas sin tratamiento de aguas residuales y de lavado de caña del ingenio azucarero, la localización de basureros en los márgenes del río y las descargas de aguas negras de las cabeceras municipales, entre otros". "Hasta ahora, existen en el país cinco Juntas/Asociaciones Intermunicipales institucionalizadas y operando en el estado de Jalisco: la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA), la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana (JIRCO), la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa (JISOC), la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur (JICOSUR); y otra en el estado de Quintana Roo: Asociación Intermunicipal del Sur de Quintana Roo (AMUSUR)" (tomado del sitio web de CONAFOR, disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/acciones-de-preparacion-para-redd/gobernanza-local-para-implementation-de-atredd-laif/>).

Se esperaría que la participación de los estados en este proceso coordinado permitiera alinear la planeación del desarrollo estatal, municipal y local, y se contribuyera así a darle congruencia al objetivo nacional. Este

argumento se fundamenta en el artículo 34 de la Ley de Planeación, que representa el marco jurídico que alinea los planes de desarrollo de los gobiernos estatales y municipales a los objetivos de la planeación nacional (figura 5).

Figura 5: Congruencia esperada entre los distintos niveles de política pública en la planeación nacional



Fuente: Elaborada con base en el Catálogo de programas federales 2015 (INAFED 2015)

A pesar de este marco normativo para la coordinación intersectorial y multinivel, en el caso del desarrollo rural, la articulación de programas, la coordinación interinstitucional y la concurrencia (entre los distintos niveles de gobierno, el plano intersectorial y las asociaciones público-privadas) son tres los componentes que deben atenderse para poder impulsar el desarrollo con enfoque territorial (Zavala 2012). Por lo tanto, debe contemplarse la concurrencia no como un fin en sí misma, sino como un proceso constante, necesario y progresivo, que no se limita a establecer acuerdos cupulares o normativos, sino que busca la puesta en marcha de

esquemas de gobernanza a nivel regional.

A estos componentes podría añadirse otro: la participación social organizada, como base para modelos de cogestión territorial con “la posibilidad de concertar políticas, estrategias, programas e inversiones entre los actores sociales y agentes económicos, con las instituciones públicas” (Echeverri 2013:39).

Además, a mayor profundidad y direccionalidad de los propósitos y objetivos de una política de inclusión y sostenibilidad se debe considerar que “para no incrementar el número de familias mexicanas en situación

de inseguridad y pobreza alimentaria, es necesario romper el círculo vicioso de la falta de inversión en el sector productivo del medio rural” (Menéndez y Palacio 2013:43).

### **El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

De acuerdo con la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo en México (PND) es el instrumento que rige la programación y el presupuesto de toda la Administración Pública Federal y se concibe como el canal de comunicación del Gobierno de la República con la ciudadanía para expresar la visión y la estrategia del gobierno de la administración correspondiente en cada periodo sexenal. El PND 2013-2018 establece los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que regirán la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante ese periodo, mediante la generación de políticas que repercutan en el crecimiento económico y en el ingreso. Para lograr dicho objetivo, el PND comprende cinco grandes metas:

- Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales; formar

ciudadanía y corresponsabilidad social; el respeto y la protección de los derechos humanos; la erradicación de la violencia de género; el combate a la corrupción y una mayor rendición de cuentas.

- Un México Incluyente para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya la desigualdad y que promueva la participación social en las políticas públicas, como factor de cohesión y ciudadanía.

- Un México con Educación de Calidad que garantice el desarrollo integral de los mexicanos para tener un capital humano preparado, que sea fuente de innovación. Se busca incrementar la calidad de la educación para apoyar así el éxito individual.

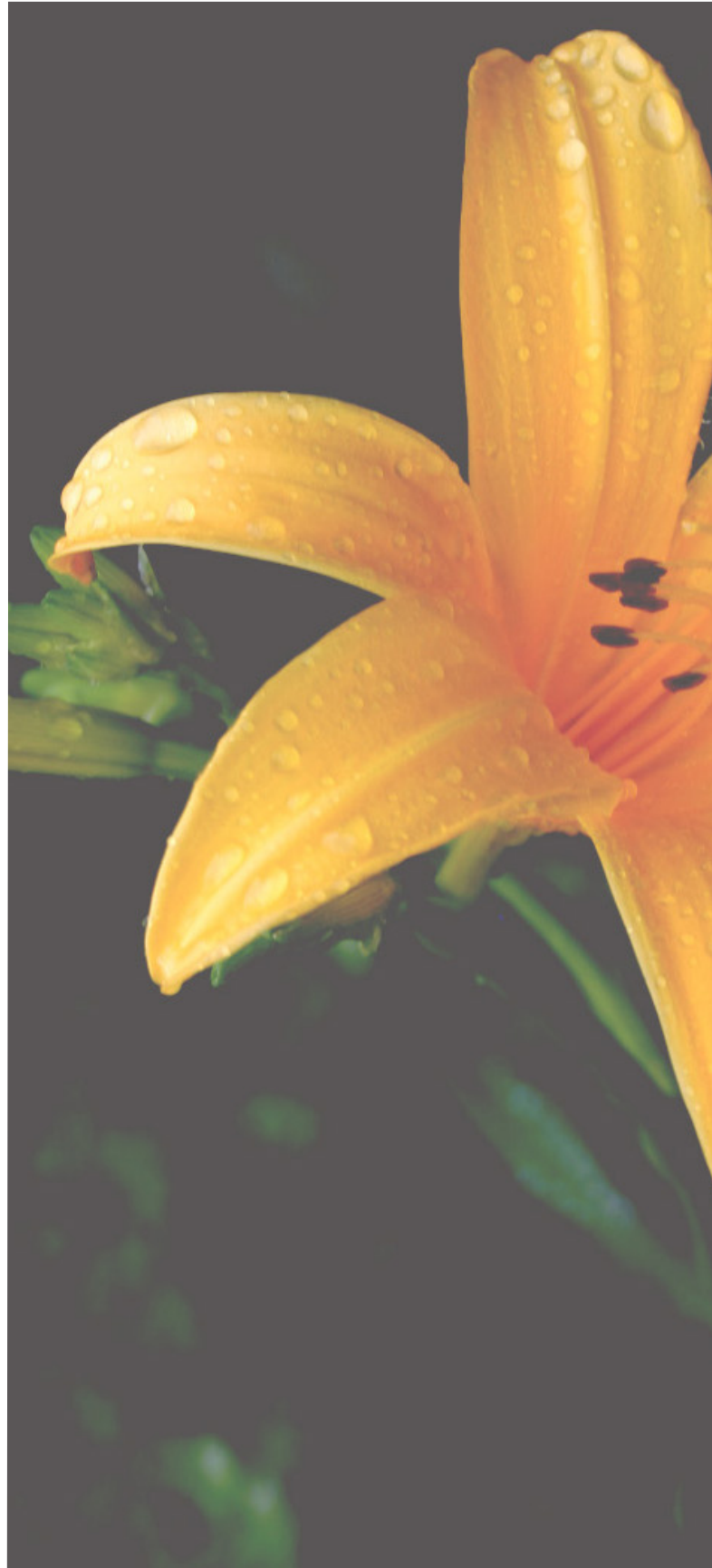
- Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades.

- Un México con Responsabilidad Global, para que el país sea una fuerza positiva y

propositiva en el mundo, al servicio de las mejores causas de la humanidad, sin dejar de lado la realidad y las prioridades nacionales. Para lograr estas metas se proponen tres estrategias:

- Democratizar la Productividad. Esta estrategia obliga a que las oportunidades y el desarrollo incluyan a todas las regiones, sectores y grupos de población.
- Gobierno Cercano y Moderno. Hace referencia a lograr un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, la calidad de los servicios y la rendición de cuentas.
- Perspectiva de Género. Apunta a la necesidad de incorporar a toda la población en el desarrollo nacional, y a evitar las brechas de género en todos los ámbitos.

El conjunto de objetivos, decisiones y acciones del PND se materializa en distintos programas. Así, por ejemplo, en 2014, a nivel nacional, se pusieron en marcha 235 programas y acciones sustentados en la Ley General de Desarrollo Social, con la participación de 13 instituciones gubernamentales. A pesar de este marco de planeación sólido, la falta de regionalización que focalice los esfuerzos y las inversiones, así como la





ausencia de una planeación estratégica vista como instrumento de coordinación entre entes gubernamentales, sociales y económicos, limitan el apoyo al desarrollo rural con enfoque territorial (Zavala 2012).

En este sentido, el análisis de la política social del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) afirma que, si bien los programas y acciones implementadas por el Gobierno Federal tienen como propósito contribuir al bienestar económico y solucionar los problemas sociales de la población, la heterogeneidad de las intervenciones gubernamentales dificulta el proceso integral de planeación, elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas, así como la medición adecuada de su impacto (CONEVAL 2013).

### **Desarrollo rural y concurrencia**

A nivel mundial se configura un escenario que parece dirigirse indefectiblemente a aumentar las disparidades en la distribución de los ingresos<sup>13</sup>. Esto, sumado a los factores mencionados más arriba en el texto hace pensar en una pobreza en la

---

*13 Según la UNESCO (2009), el 60% de la población mundial vive con solo el 6% de los ingresos mundiales y el 50% vive con dos dólares diarios. Al mismo tiempo, un estudio de Oxfam (2016:2) reveló que "en 2015, sólo 62 personas poseían la misma riqueza que 3,600 millones (la mitad más pobre de la humanidad)".*

que priva la exclusión multifactorial y en la que la educación, la salud, la obtención de ingresos dignos y suficientes y el acceso a servicios públicos, entre otros, se ven seriamente afectados. La población rural es particularmente vulnerable a estos procesos, ya que se enmarca, de entrada, en la exclusión territorial: el campo es siempre “lo externo”, el ámbito donde se ubica la otredad.

En este sentido, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (DOF 2012), en su artículo 4 señala que:

*“...el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural...”*

Además, el artículo 5 establece como objetivos de las políticas, acciones y programas dirigidos a atender el medio rural:

*“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; Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago; Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación; Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales; y valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales presentes en la agricultura nacional”.*



A más de una década de la publicación de esta ley, los datos recientes sobre la condición de exclusión en el medio rural son contundentes, como se expuso en secciones anteriores. A manera de ejemplo del proceso de exclusión que sigue afectando al medio rural, el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que: “Las evidencias sobre la pobreza y la desigualdad sugieren que los apoyos agrícolas están tan concentrados hoy como en el pasado, lo cual no ha permitido consolidar un proceso de crecimiento con equidad en el campo mexicano” (PNUD 2011:140).

Así, el tema de la exclusión y la inequidad en los territorios rurales y la pertinencia de las políticas públicas para hacerles frente, invariablemente debe abordar el tema de la concurrencia institucional, como medio para impulsar acciones –de combate a la pobreza y de promoción de la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la infraestructura, el cuidado al medioambiente, la tenencia de la tierra, la paz social, el turismo, etc.– que se lleven a cabo de forma articulada para garantizar el desarrollo integral de las comunidades rurales. El combate a la pobreza requiere de una medición segura y concertada, por lo que “un posible indicador de la magnitud

fiscal de los programas sería el déficit de pobreza es decir, la diferencia entre los niveles de ingreso de los hogares pobres y la línea de pobreza o ingreso mínimo aceptable, sumada para todos los hogares” (Menéndez y Palacio 2014a:136), que debe aprovecharse en esquemas concurrentes.

Ante este escenario de problemas multicausales en el medio rural, se ha intentado orientar las políticas públicas de desarrollo rural hacia una concurrencia que encuentra expresión en una estrategia transversal que conjunta las políticas públicas de desarrollo rural sustentable: el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). En efecto, el PEC recoge diversos programas sectoriales de diferentes instituciones que buscan cumplir cuatro de las cinco metas nacionales señaladas en el PND 2013-2018: México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global, y las estructura en nueve vertientes: productividad y competitividad, financiamiento, infraestructura, medioambiente, agraria, desarrollo social, salud, educación y laboral.

La visión del PEC 2014-2018 es “lograr un desarrollo integral y sustentable de la comunidad rural que garantice la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes”



(DOF 2014). Se cuenta, entonces, con una estrategia interinstitucional, coordinada por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, que apunta a la ejecución armónica y focalizada de las inversiones con el fin de tener un mayor impacto regional. Pero, ¿es esto posible? Al menos hasta el 2013 no era así, según lo señalan al menos dos evaluaciones:

---

*“No obstante los esfuerzos de coordinación del Programa Especial Concurrente, la estrategia tiene dificultades de congruencia al interior y los programas tienen dificultades para coordinarse entre sí, tampoco ha sido un instrumento adecuado para la asignación presupuestal, frenando los efectos que pueden recibir las familias en el sector rural, derivado de la coordinación interinstitucional. Asimismo, no es claro con qué indicadores se miden los objetivos que persigue el Programa Especial Concurrente” (CONEVAL 2013:11).*

*“... Su programación así como el ejercicio de los recursos muestran cierta rigidez en la acumulación de los programas y presupuestos que cada dependencia aplica, sin lograr un plan coherente para atender una visión común” (Cordero 2013:18).*

---

La tendencia parece continuar, ya que “se sigue observando una gran cantidad de acciones de gobierno, lo que conduce a la pulverización de la política pública” (Iniciativa Valor al Campesino, 2015:78). En el marco del PEC, cuando se habla de instituciones se habla de acciones de articulación para la ejecución y seguimiento de los programas, lo que significa tener representaciones administrativas (estatales y regionales, principalmente), que a su vez responden a acuerdos con el Gobierno del Estado. En la mayoría de los casos, sin embargo, el Gobierno del Estado hace un arreglo específico que obedece a “la lógica” y a “la naturaleza” de cada institución. Por ejemplo, en Chiapas, la SAGARPA tiene 10 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y 32 Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER), mientras que en Yucatán se observan cuatro DDR y 17 CADER.

La siguiente tabla permite dimensionar la intervención gubernamental en términos de la política social programada en 2015:

Tabla 7: Inventario nacional de programas y acciones federales de desarrollo social 2015

RAMO	PROGRAMAS (num.)	INSTITUCIÓN	PRESUPUESTO ORIGINAL (millones de pesos)
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	24	SAGARPA	83,065.79
Aportaciones a Seguridad Social	1	IMSS	9,719.30
Comunicaciones y Transportes	1	SCT	1,860.68
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11	CONACYT	28,045.05
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	17	SEDATU	17,805.77
Desarrollo Social	20	SEDESOL	110,510.64
Economía	10	SE	14,176.59
Educación Pública	47	SEP	256,965.32
Hacienda y Crédito Público	9	SHCP	12,652.33
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	22	ISSSTE	44,954.19
Instituto Mexicano del Seguro Social	7	IMSS	184,846.44
Medio Ambiente y Recursos Naturales	34	SEMARNAT	29,027.07
Salud	23	SALUD	116,618.84
Trabajo y Previsión Social	7	STPS	2,090.54
Turismo	2	SECTUR	2,008.57
<b>TOTAL</b>			<b>914,347.12</b>

Fuente: Elaborada con datos de CONEVAL (2015c)

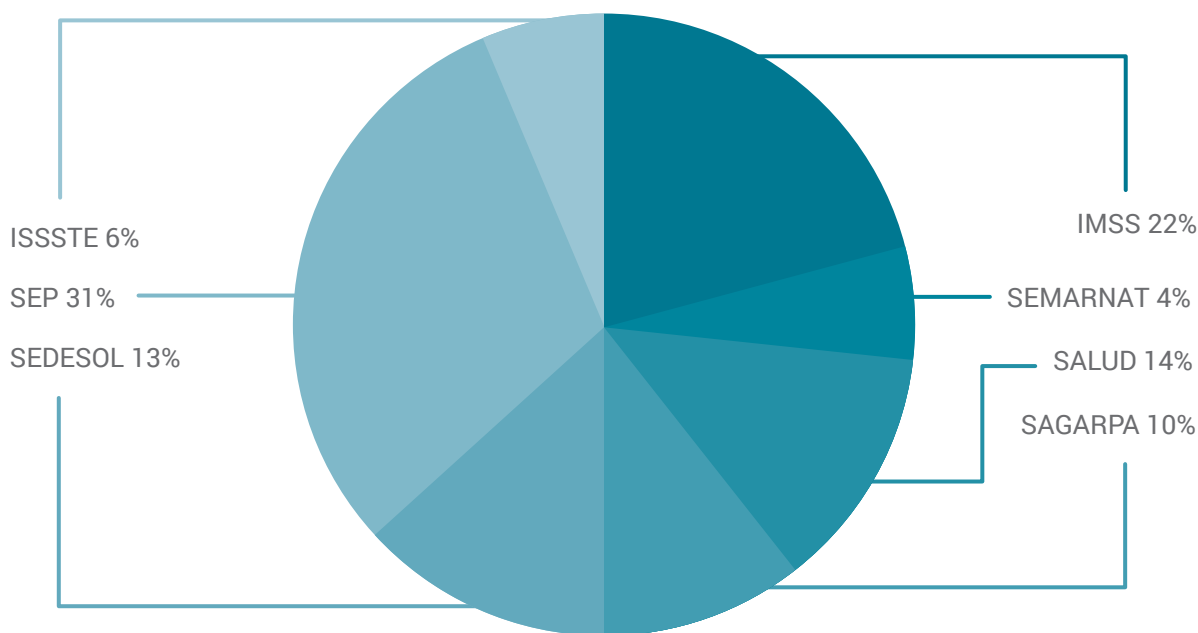
Del monto total de las asignaciones del 2015 (\$914,347.12 millones), las instituciones que destacaron por los montos asignados fueron: la SEP (Secretaría de Educación Pública), el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social),

SALUD (Secretaría de Salud), la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), la SAGARPA (Secretaría de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado) y la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) que en conjunto concentraron más del 90% del total del presupuesto social. En este grupo se puede ver que los presupuestos por dependencia fueron sustancialmente diferentes, de tal

forma que solo la SEP y el IMSS concentraron más de la mitad de ese presupuesto (\$441,811.76 millones) mientras que la SAGARPA y la SEMARNAT obtuvieron el 10% (\$83,065.79 millones) y el 4% (\$29,027.07 millones), respectivamente (figura 6).

Figura 6: Distribución del presupuesto en las siete principales instituciones federales



Fuente: Elaborada con datos de CONEVAL (2015c)

Pese a la diversidad y al tamaño de los presupuestos asignados al desarrollo rural, y pese también a la tendencia general al aumento presupuestal y a la diversidad de dependencias involucradas, en el PEC la vertiente “social” ha aumentado

proporcionalmente más que la vertiente “competitividad” (Subsidios al campo en México s.f.). De allí la propuesta de varias organizaciones civiles de reorientar totalmente el presupuesto, la asignación de recursos —y la participación— de las

dependencias, así como las reglas de operación (Iniciativa Valoral Campesino 2015).

México es uno de los países con mayor variedad de programas, y los montos asignados a la política social representan proporcionalmente un porcentaje importante del presupuesto público. En ese sentido, hablar del “bajo monto de inversiones públicas”, quizá no sea la forma más afortunada de describir el problema; quizá el meollo del asunto esté en la falta de integralidad, en la forma de operar y en la eficacia o no de las inversiones.

En el documento “Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”, la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe señala que, ante los avances alcanzados por la Región en el ámbito del desarrollo social, se plantean ahora nuevos desafíos institucionales (CEPAL 2015). Por una parte, los temas sociales se han fortalecido en la agenda pública y eso se ha expresado en nuevos compromisos jurídico-normativos y en una amplia gama de experiencias positivas en cuanto a capacidades fiscales, técnicas, organizacionales y de coordinación interinstitucional. Por otra, para fortalecer el enfoque de derechos y la inclusividad del desarrollo social, hace falta profundizar esos procesos y propiciar una mayor sostenibilidad de las políticas orientadas por principios de integralidad, efectividad, eficiencia, participación social y transparencia.



También se plantea que no existe un único modelo a seguir; más bien hay desafíos que enfrentar y tareas que desempeñar en contextos institucionales diversos. Algunas propuestas específicas son: (i) promover una intensa coordinación intersectorial y la articulación entre los distintos niveles de gobierno; (ii) lograr mayores niveles de coordinación territorial; (iii) fortalecer la participación ciudadana, así como (iv) una mayor rendición de cuentas, y (v) la garantía de los derechos. También se mencionan como desafíos compartidos el fortalecimiento de la capacidad de diagnóstico y la producción de datos, así como el registro y la generación de indicadores (CEPAL 2015).

La CEPAL también propone estrategias más amplias y profundas para lograr una competitividad sistémica que, a diferencia de la competitividad espuria, sí reconozca el pago y la retribución a todos los factores implicados en los procesos económicos de producción, transformación y consumo.

En América Latina y el Caribe, para que la políticas públicas que promueven la inclusión cobren fuerza, principalmente en las zonas rurales, hay que reconocer que rasgos como el origen y la trayectoria social, la condición económica, el acceso a servicios públicos y a activos productivos, y la descendencia

étnica o racial, entre otros, configuran distintas facetas o gradientes de exclusión que se mezclan de múltiples formas para caracterizar los procesos y situaciones que tienen lugar en las áreas rurales. De igual forma, la multi-dimensionalidad permea la vida social de los grupos excluidos, afectando el plano territorial, el sociocultural, el económico, el político e incluso el simbólico o subjetivo (Torrens 2015).

Esta multicausalidad de la exclusión también incide en los marcos institucionales y en las políticas públicas orientadas a reducir dicha exclusión. Es por ello que se deben construir procesos coordinados e integrados que organicen la intervención pública en territorios específicos y que se rompa la fragmentación sectorial que suele caracterizar la acción del Estado: se impone la transición de lo sectorial a lo territorial.

En tal sentido, en América Latina es preciso superar problemas estructurales como: (i) la baja cobertura, (ii) el bajo monto de las inversiones públicas, (iii) la mala calidad de la oferta pública de servicios, (iv) la falta de coordinación y articulación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, (v) la superposición de los programas nacionales y locales, y (vi) la débil capacidad de los programas nacionales para adaptarse a la



diversidad de las características territoriales; así como la falta de procesos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas que permitan hacer las mejoras necesarias y darle seguimiento a su implementación.

También está claro que se deben considerar las asimetrías territoriales y sociales en el diseño e implementación de estas políticas, las cuales deben encaminarse a crear condiciones institucionales para que los territorios más rezagados (en términos de oportunidades, ejercicio y acceso a derechos y a infraestructura y niveles de bienestar social) avancen más rápido que los que tienen una situación aventajada. Para ello, los programas y acciones de incentivo a la inclusión deben establecer distintas prioridades según sea el territorio y el grupo al que vayan dirigidos. En esencia,

una estrategia de inclusión no puede estar fundada en acciones focalizadas, limitadas, fragmentadas o sectorizadas, sino que debe regirse por el principio de la diferenciación (no universalización); es decir, considerar que cada territorio o cada grupo social excluido tiene sus particularidades, y que para cada uno se necesitan políticas y estrategias diferenciadas.

---

*El diseño de instrumentos de política para el desarrollo rural incluyente debería basarse en los recursos naturales, las actividades productivas y las interacciones humanas que coexisten en un territorio rural. Para ello resulta conveniente adoptar un enfoque estratégico multisectorial que promueva la complementación y el uso eficiente de los recursos entre actores que de otra forma podrían competir por ellos; así, también se contribuye a minimizar las externalidades negativas que afectan al medioambiente.*

---

# VII

## CONCLUSIONES

---

- **M**éxico cuenta con un amplio marco jurídico e institucional para el desarrollo rural sustentable y equitativo, empero su instrumentación es sectorizada y desarticulada, lo que, en términos generales, ha obstaculizado la mejora de las condiciones de vida, la reducción de la pobreza y la inclusión de los grupos excluidos de la población rural.

- La intervención institucional para la atención de esta problemática, principalmente —pero no exclusivamente— en el ámbito municipal, es fragmentada y en la mayoría de los casos se enfoca en cumplir metas y compromisos establecidos en programas de naturaleza sectorial.

- A la par de esta deficiencia en el diseño, la instrumentación y la aplicación de las políticas públicas, se observa un debilitamiento de la organización social de

las comunidades rurales, lo que repercute directamente en el desmembramiento del tejido social, y se refleja en la reducida participación de los actores involucrados y en la ausencia de corresponsabilidad en el manejo y la gestión de los recursos naturales.

- La **INCLUSIÓN** es un proceso que contribuye a la construcción del tejido social, a la confianza y a la cohesión; es parte intrínseca de la emancipación ciudadana, del empoderamiento, la valorización de la diversidad del patrimonio cultural, la dinamización económica, la democracia y la justicia social, todo ello bajo nuevas lógicas de vinculación e integración.

- A igual que la exclusión, la **INCLUSIÓN** también presenta una variada gama de inclusiones progresivas o simultáneas, o una variedad

de avances en áreas distintas de la vida social, y en tiempos no lineales; así que requiere de un acompañamiento permanente y flexible, capaz de adaptarse a nuevas condiciones y exigencias.

- Para expresar en qué consiste la multidimensionalidad de los procesos de inclusión se puede recurrir a “principios orientadores” como los siguientes:

- No se trata de construir territorios que sean incluyentes en el plano económico, pero excluyentes en otros planos (como el sociocultural, el territorial, el político, el ético o el moral). La promoción debe ser integral; en otras palabras, la inclusión social y económica no se logra sin la inclusión política.

- La inclusión tiene que cuidar los derechos sociales —el acceso a bienes y servicios públicos— y preservar los modos de vida, aspecto este último que no se puede desligar del patrimonio biocultural y que juega un papel destacado sobre todo en México y en otros países mesoamericanos.

- La gente y los territorios deben ser incorporados dignamente al desarrollo.

- Se deben fortalecer —o construir donde no los hay— mecanismos de participación

ciudadana en la toma de decisiones políticas.

- Se debe consolidar la autonomía y la emancipación social.

- En cuanto al tema de POLÍTICAS PÚBLICAS, debe entenderse que la inclusión debería ser una responsabilidad ética del Estado democrático; por lo que tendría que constituir parte integral de una estrategia gubernamental que contemple la reducción de las desigualdades y las inequidades, la garantía de los derechos y el acceso a bienes y servicios públicos, la consolidación de la justicia social, y el fortalecimiento de la democracia ciudadana y participativa. Por tal razón, una política de inclusión supone un cambio en las directrices políticas del Estado; lo que, a su vez, supone una reforma institucional que facilite la creación de condiciones, mecanismos, instrumentos y procesos coordinados de implementación de las políticas públicas de inclusión.

- Es necesario superar los problemas estructurales que aquejan a las políticas de inclusión; por ejemplo, la baja cobertura, el bajo monto de las inversiones públicas, la mala calidad de la oferta pública de servicios, la falta de coordinación y articulación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, la superposición de los programas nacionales y locales, y la escasa capacidad





de los programas nacionales para adaptarse a la diversidad y el dinamismo territoriales.

- Una estrategia de inclusión no puede estar fundada en acciones focalizadas, limitadas, fragmentadas o sectorizadas. Debe regirse por el principio de la diferenciación (no universalización); es decir, como cada territorio o grupo social excluido tiene sus particularidades, se necesitan políticas y estrategias diferenciadas.
- La sustentabilidad de los procesos de inclusión resulta favorecida por la presencia de redes y alianzas sociales, que, si bien puede que sean de base territorial, tienen el potencial de articular acciones y crear nuevos vínculos territoriales, nuevas relaciones de

pertenencia y cohesión, y, finalmente, de integrarse también al ámbito nacional.

- Por la complejidad de la dinámica inclusión-exclusión y la diversidad de causas, factores, actores y sectores sociales, se propone la idea de crear PACTOS SOCIALES DE INCLUSIÓN. Así, las políticas incluyentes tendrían efectos combinados en toda la sociedad y no solo en algunos segmentos sociales. Las acciones destinadas a atender los derechos de las poblaciones excluidas y vulnerables de los territorios rurales gana relevancia, pues las demandas de promoción de equidad rural, en particular en los segmentos de la agricultura familiar, que históricamente han vivido en condiciones de exclusión, representan un amplio campo de intervención para el Estado.

• Está claro que las Políticas Públicas Inclusivas (PPI) requieren cambios en varios niveles:

• El marco institucional y normativo.

• Las reglas y prácticas que rigen el funcionamiento de las instituciones.

• La lógica de actuación de sus dirigentes y funcionarios.

• Los métodos de implementación de las políticas y programas.

• Los procesos de “aterrizaje” (implementación/ejecución) de las acciones.

• Se propone como definición: *La construcción de políticas públicas incluyentes supone una visión de futuro de la sociedad, una sociedad basada en principios de justicia y participación social, equidad, cooperación, emancipación, democracia y transparencia. Las políticas incluyentes deben ser el fruto de decisiones consensuadas entre las instituciones del Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Deben ser convergentes, transversales, democráticas, holísticas, sistémicas, equitativas (respeto a la diversidad), con enfoque territorial y favorecer una gobernabilidad compartida. Además, deben construir mecanismos e instrumentos operativos que permitan superar*

*las condiciones que reproducen la exclusión (barreras) y promover cambios culturales.*

• La gobernanza multinivel, basada en la innovación territorial —principalmente de naturaleza organizativa— es un medio para impulsar procesos de inclusión en el ámbito rural. La gobernanza multinivel implica la generación de un espacio de participación, negociación y confluencia de representaciones de actores públicos, privados y sociales a diferentes escalas. Promueve la corresponsabilidad en la toma de decisiones y en la definición de objetivos y metas compartidas, a nivel horizontal y vertical. Implica, también, el fortalecimiento de capacidades y el empoderamiento continuo para asegurar derechos, acceso a bienes comunes y lograr un desarrollo sustentable.

• Las políticas y mecanismos de fomento del desarrollo territorial deberían tener una visión de cadena productiva y abarcar desde los insumos, hasta la producción, la comercialización y el consumo, sin olvidar la disposición de los residuos (descartes y empaques, entre otros). También deben considerar las interacciones entre la acuicultura, la agricultura, el turismo, la producción de artesanías y la provisión de servicios ambientales; es decir, reconocer la multifuncionalidad territorial. Es por

esto que la creación y el fortalecimiento de capacidades (humanas, organizacionales e institucionales) resulta tan relevante como la creación de capacidades técnico-productivas.

- En la promoción del desarrollo rural incluyente, los temas de discusión y toma de acuerdos deberían orientarse a:

- Garantizar la seguridad en la tenencia y los derechos del uso de la tierra, el agua, los recursos forestales, etc.

- Reducir las brechas de género, edad, étnicas, etc.

- Aumentar el acceso a la educación, la vivienda y los servicios de salud.

- Promover el empleo rural (agrícola y no agrícola).

- Fomentar la provisión de insumos y materias primas.

- Realizar investigación aplicada y extensionismo.

- Lograr la incorporación a mercados y la integración a cadenas de agregación de valor.

- En la dimensión horizontal de la gobernanza, se deben considerar las particularidades

socioambientales y económico-culturales del territorio (intereses de los actores socioterritoriales).

- Desde un punto de vista institucional, el desarrollo territorial incluyente debe fomentar el diseño de procesos participativos que promuevan la sustentabilidad “desde abajo”, a partir de la creación de capacidades locales.

En otras palabras, se debe estimular un esquema de gobernanza cuyas dimensiones horizontales y verticales se encuentren articuladas y se promueva conjuntamente el crecimiento de la agricultura familiar (y de otras actividades productivas rurales) y la distribución social de sus beneficios.

- Se consideran requisitos o condiciones previas para integrar una mesa de coordinación de procesos de inclusión (gobernanza multinivel):

- La investigación, para comprender a fondo las políticas públicas vigentes, y poder hacer un análisis integral del territorio ponderando todas sus dimensiones, y en particular los procesos de marginación que pudieran estar teniendo lugar.

- La creación y consolidación de mecanismos de promoción de diálogo.

- La garantía de representación de la diversidad de actores, en especial de los segmentos más excluidos.

- La definición de mecanismos de interlocución institucional que permitan incidir en las esferas de toma de decisión de las políticas nacionales, de forma tal que se consideren las propuestas y recomendaciones que se construyen en los territorios.

- Para poner en práctica y sostener las acciones de inclusión es indispensable contar con:

- Instrumentos de comunicación participativa.

- Mecanismos de seguimiento y evaluación para la retroalimentación de los procesos.

- Instrumentos de documentación y registro

para la sistematización de la experiencia.

- Una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de los actores territoriales, que apoye los procesos de organización social y la difusión de los aprendizajes que dejan las buenas prácticas en los proyectos productivos.

- El diseño y la implementación de políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y equitativo en las zonas rurales de México requerirá de la creación de mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes sectores y niveles de la administración pública, así como entre éstos y los actores del territorio. En algunos territorios estos espacios ya existen o están en construcción, y deberían aprovecharse.



# VIII

## REFERENCIAS

---

Baena, M. 2002. Curso de ciencia de la administración. Vol. I, Cuarta Edición. Tecnos, Madrid. 360 p.

Boege, E. 2008. El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas. Instituto Nacional de Antropología e Historia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México. 344 p.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. Panorama social de América Latina 2014. Santiago, Chile. 299 p.

\_\_\_\_\_. 2015. Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Capítulo IV. Hacia una renovación de las políticas para superar la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe (en línea). Consultado 13 nov. 2015. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1500896\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1500896_es.pdf?sequence=1)

\_\_\_\_\_. 2016. Panorama social de América Latina 2015. Santiago, Chile. 66 p.

Chávez, G; Ruy, S; Sarmiento MJ; Reyes-González, JA (eds.) 2012. Compendio de alternativas de desarrollo y retos de núcleos agrarios. Proyecto de Cooperación Registro Agrario Nacional-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA). México. 132 pp.

CONAFOR (Comisión Nacional Forestal). 2015. Gobernanza local para la implementación de ATREDD+ LAIF. Consultado 1 diciembre 2015. Disponible en [www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/acciones-de-preparacion-para-redd/gobernanza-local-para-implementacion-de-atredd-laif](http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/acciones-de-preparacion-para-redd/gobernanza-local-para-implementacion-de-atredd-laif)

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2012. Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010. México. 174 p.

\_\_\_\_\_. 2013. Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)/CONEVAL. México. 36 p.

\_\_\_\_\_. 2015a. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010. Indicadores de pobreza por entidad federativa (en línea). Consultado oct. 2015. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>

\_\_\_\_\_. 2015b. Medición de la pobreza. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos 1992-2014 (en línea). Consultado oct. 2015. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>

\_\_\_\_\_. 2015c. Programas y acciones federales de desarrollo social 2015 (en línea) Consultado: oct. 2015. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)

Cordero, JM. 2013. Análisis del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable en México. Revista DELOS (Desarrollo Local Sostenible) 6(18): 1-19.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 2012. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Texto vigente: última reforma 12-01-2012. México.

\_\_\_\_\_. 2013. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. 16-12-2013. México.

\_\_\_\_\_. 2014. Programa Espacial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018. 2-5 2014. México.

\_\_\_\_\_. 2016. Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma 27-01-2016. México.

Echeverri, R. 2013. La concurrencia para la eficiencia y la calidad del gasto público rural en México. In Echeverri, R (ed.) La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México. IICA. San José, Costa Rica.

Forbes-México. La lista de Forbes de multimillonarios 2015. Selección Forbes 2015 (en línea). Fecha de consulta 2 febrero de 2016. Disponible en <http://www.forbes.com.mx/la-lista-forbes-de-multimillonarios-2015/>

INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) 2015. Catálogo de Programas Federales 2015. Secretaría de Gobernación. México (en línea). Consultado 20 oct. 2015. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/Catalogo\\_de\\_Programas\\_Federales\\_2015.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/Catalogo_de_Programas_Federales_2015.pdf)

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. Información Nacional por Entidad Federativa y Municipios. México, DF. Censo General de Población y Vivienda 2010 (en línea). Consultado 14 oct. 2015. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=7>

Iniciativa Valor al Campesino. 2015. Iniciativa Valor al campesino. Vida, nutrición y riqueza para México. Ashoka, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), El Poder del Consumidor, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Fundación Semillas de Vida, Subsidios al Campo, Campaña Nacional “Sin maíz no hay país”, Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDC), El Centro de Investigación y Capacitación Rural (CEDICAR), Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura

Sostenible (CCMSS), Grupo de Estudios Ambientales (GEA), FIAN México, Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas en México (RAPAM), COA Nutrición, Vía Orgánica, Greenpeace México, Fundación Mídete, Guerreros Verdes, ENLACE, Comunicación y Capacitación A.C., Red de Comunicadores Boca de Polen, CEN del Sindicato de Trabajadores del Inca Rural (STINCA), Red de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Subinaj SC de RL, Carnaval del Maíz, Slow Food Youth Network México, y Comunidades Campesinas y Urbanas Solidarias con Alternativas (COMCAUSA). México. Septiembre-Octubre. 2015.

JIRA (Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila). s.f. (en línea). Consultado 2 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.jira.org.mx>

Lastarria-Cornhiel, S. 2011. Las mujeres y el acceso a la tierra comunal en América Latina. In Patricia Costas (coord.). Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y Fundación TIERRA.

Menéndez, CR; Palacio VH. 2013. Ventajas comparativas en el comercio agroalimentario, México, Estados Unidos 2007-2011. CIMEXUS 8(1):29-46.

\_\_\_\_\_. 2014a. El campo mexicano: entre el olvido y lo posible. Universidad Autónoma Chapingo. México.

\_\_\_\_\_. 2014b. Mercado, medio ambiente y desarrollo rural sustentable en México. In Galván, María; y Santoyo, H (Coordinadores). La Ruralidad Sustentable: el aprendizaje de nuevas políticas para una sociedad en riesgo. UAM, UACH, CUESTAAM. Texcoco, México. p. 109-129.

Meny, I; Thoenig, JC. 1992. Las políticas públicas. Morata, F (versión española). Barcelona, Ariel Ciencia Política.

Merino, L; Martínez AE. 2014. A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). México. 188 p.



OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. Income Distribution and Poverty. OECD.Stat. (en línea). Consulta 5 de enero de 2016. Disponible en <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

Oddone, N; Rodríguez Vázquez, H. (coords.) 2014. Municipios y cambio climático: hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental. Unión Iberoamericana de Municipalistas. España- México (Estudios y Comentarios n. °17). 598 p.

Oxfam. 2016. Una economía al servicio del 1% - Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema. 210 Informe de Oxfam, 18 de enero de 2016. 51 pp.

Peters, G. 1986. American Public Policy; Promise and Performance. Nueva York, Chatam House

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Chiapas 2013-2018. Gobierno del Estado de Chiapas (en línea). Consultado 11 oct. 2015, Disponible en: <http://www.chiapas.gob.mx/plan-estatal>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Estados Unidos Mexicanos (en línea). Consultado 2 nov. 2015. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados. México. 261 p.

Reyes, JA; Gómez JP; Muis, RO; Zavala R; Ríos GA; Villalobos, O. 2012. Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales en México. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Cooperación Técnica Registro Agrario Nacional (RAN). México. 157 p.

Reyes, JA; García, E. 2006. Evaluación social 2006 de comunidades que participan en el Fondo para la Conservación de la Mariposa Monarca. Fondo para la Conservación de la Mariposa Monarca (WWF y FMCN). México. Jun. 2006.

Robles, H. 2012. Ejidos y comunidades en México: Problemas y perspectivas. In Reyes, JA y D'Acosta, A. (eds.). Memorias del Seminario Propiedad Social y Servicios Ambientales, 8 de noviembre de 2011, Ciudad de México. Proyecto de Cooperación Registro Agrario Nacional (RAN)- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en coordinación con el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). México, D.F. 85 p.

Ruiz, LE. 2012. Relaciones de género y mercados de derechos de agua y tierra en Chiapas. *Región y Sociedad* XXIV(53): 55-89.

SRA. 2012. Guía de derechos individuales y colectivos de los sujetos agrarios. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). México. 68 pp.

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2013. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Gobierno de la República. México.

Subsidios al campo en México. s.f. (en línea). Consultado 2 de febrero de 2016. Disponible en <http://subsidiosalcampo.org.mx/analiza/presupuesto-especial-concurrente/>

Torrens, J. 2015. Dinámicas de exclusión/inclusión en los territorios rurales. Documento Técnico del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (Borrador para discusión). San José, Costa Rica.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2009. Directrices sobre políticas de inclusión en la educación. París, Francia.

Zavala, R. 2012. Líneas estratégicas para las políticas públicas orientadas al desarrollo rural con enfoque territorial en México: Un aporte de la Red GTD. 2012. In Caracuda A; Delgadillo, J; Fernández, JM; Menéndez, C; Robles, H; Zavala, R (eds.). *Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural*. Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural, SAGARPA, INCA Rural, IICA México. p. 11-35.





Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
Proyecto Insignia Inclusión en la agricultura y los Territorios Rurales  
Representación México