



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/SEM.257/1
14 de octubre de 2020

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DE REUNIÓN SOBRE EL PROYECTO CEPAL-FIDA:
NUEVAS NARRATIVAS PARA UNA TRANSFORMACIÓN RURAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

MÉXICO

(Reuniones virtuales, 14 de julio, 4 y 21 de agosto de 2020)

ÍNDICE

A. PRIMERA REUNIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)	5
1. Fecha: 14 de julio de 2020.....	5
2. Discusión y comentarios.....	5
B. SEGUNDA REUNIÓN CON LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU).....	6
1. Fecha: 4 de agosto de 2020.....	6
2. Discusión y comentarios.....	6
C. TERCERA REUNIÓN CON EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO).....	7
1. Fecha: 21 de agosto de 2020.....	7
2. Discusión y comentarios.....	8
ANEXO LISTA DE PARTICIPANTES	9

A. PRIMERA REUNIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

1. Fecha: 14 de julio de 2020

1. El objetivo de la reunión fue presentar el documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales* y discutir las propuestas alternativas de medición de lo rural en México que se formulan en el documento.
2. Se presentaron los objetivos generales del proyecto y los objetivos específicos del componente “nueva ruralidad” para la medición y caracterización de los espacios rurales en México en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
3. Se presentaron los principales hallazgos del documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales* sobre alcances y límites de las definiciones actuales de lo rural en México, y posibles implicaciones de sus evoluciones en términos de políticas públicas.
4. Se presentaron los tres instrumentos alternativos de medición de lo rural: i) el índice relativo de ruralidad; ii) el índice de accesibilidad rural, y iii) construcción de polígonos de Thiessen.

2. Discusión y comentarios

5. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) expresó su interés por el trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre temas de definición y medición de lo rural en México, y por las propuestas formuladas en el marco del documento. Se destacó que también el INEGI está trabajando sobre el tema de la medición de lo rural en México, como parte de una iniciativa intergubernamental.
6. Se preguntó si con la iniciativa se busca llegar a un nivel de comparabilidad de los índices de ruralidad entre los países de América Latina y el Caribe. Se mencionó, en este contexto, el trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la construcción de gradientes de ruralidad en la región. El proyecto se está ejecutando en varios países de la región y se podrá llevar a cabo posteriormente una reunión regional para conversar sobre la comparabilidad. Sin embargo, hasta la fecha las definiciones dicotómicas siguen prevaleciendo en la región.
7. En particular, se mencionó el índice relativo de ruralidad como la propuesta más propensa a ser puesta a prueba en América Latina y el Caribe, por ser un índice compuesto de indicadores disponibles en cada país y por ser una herramienta que da cuenta de las transformaciones recientes de los espacios rurales en la región.
8. Sin embargo, se recordó la necesidad de contar con herramientas que den cuenta de las especificidades nacionales en cuanto a la medición y caracterización de los espacios rurales.
9. De manera paralela, se destacó que, si bien la definición oficial de ruralidad se inscribe en una tradición dicotómica de comprensión de los espacios en México, las encuestas y los censos realizados por el INEGI permiten en gran medida superar este enfoque con fines de reorientación del gasto público, entre otros. También se recordó que cada dependencia gubernamental tiene sus propias prioridades que las llevan a incluir, o no, una visión gradual y territorial en sus tomas de decisiones.

10. Se mencionó el carácter arbitrario de fijación a 50.000 habitantes el umbral poblacional en el índice relativo de ruralidad. Si bien este umbral puede ser pertinente en algunos países, no es siempre el caso. Algunos países con alta densidad de población cuentan con áreas que ellos consideran como rurales y que superan a los 50.000 habitantes según la unidad geográfica considerada.

11. Al finalizar la reunión, se recordó la importancia de este trabajo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular para contar con nuevos patrones de comprensión de brechas estructurales de desarrollo y nuevas herramientas para la reducción de las disparidades y rezagos territoriales.

12. Las diferentes partes expresaron su interés en seguir colaborando en el tema del fortalecimiento de las herramientas de medición y caracterización de lo rural vigentes en México, en particular en cooperación con el trabajo que está llevando a cabo el INEGI sobre el tema.

B. SEGUNDA REUNIÓN CON LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)

1. Fecha: 4 de agosto de 2020

13. El objetivo general de la reunión es la presentación del documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales* para establecer un diálogo sobre el contenido del documento y su pertinencia en materia de diseño de políticas públicas.

14. Se expuso el objetivo general del proyecto —componente “nueva ruralidad”): contribuir a las estrategias nacionales de desarrollo para el avance de los ODS, así como un mejor entendimiento de lo rural para hacer política pública.

15. Entre los objetivos específicos se describieron la caracterización rural a partir del mapeo sobre lo que es rural y lo que no; explorar implicaciones de esta nueva regionalización en el presupuesto público y asignación de presupuesto, entre otros.

16. Se presentaron los principales hallazgos del documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales* sobre alcances y límites de las definiciones actuales de lo rural en México, y posibles implicaciones de sus evoluciones en términos de políticas públicas.

17. Se presentaron los tres instrumentos alternativos de medición de lo rural: i) el índice relativo de ruralidad; ii) el índice de accesibilidad rural, y iii) construcción de polígonos de Thiessen.

2. Discusión y comentarios

18. En ocasiones se han tenido que obtener excepciones a las reglas de operación para poder intervenir en ciertas zonas fuera del parámetro fijo establecido de 50.000 habitantes, y poder contribuir así en el desarrollo de una zona que lo requiere. Los instrumentos actuales no son pertinentes debido al criterio poblacional utilizado que genera cierto sesgo. El documento de la CEPAL propone una parte funcional como la accesibilidad a servicios financieros, cercanía a vías de comunicación, etc. y proporciona pistas para el diseño de políticas públicas más aterrizadas superando lo dicotómico.

19. En el programa sectorial que ya se publicó se propone concebir el ordenamiento territorial como algo sistémico, integral y multidimensional, no ver solo asentamientos humanos sino integrar variables como el

medio ambiente, servicios ecosistémicos, comunicaciones, aspecto patrimonial, etc. Lo anterior se ha ido trabajado también de la mano con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para armonizar instrumentos de planeación del territorio.

20. La lógica de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) parte de 20 sistemas urbano-rurales, lo que eleva la escala territorial y se generan seis macrorregiones en el país. En breve la SEDATU estará desarrollando la última parte de la ENOT. El documento es sumamente pertinente ya que podría contribuir a la construcción de algunos de los indicadores de la estrategia, no al detalle de todas las variables presentadas, pero muchos elementos podrían considerarse o retomarse algunos de ellos. Incluso la cercanía a vías de comunicación ha sido considerada como un indicador en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

21. Uno de los ejes articuladores de la ENOT retoma en su análisis la regionalización funcional integrada por la interacción de asentamientos urbanos-rurales. Con ello, se busca dejar de pensar en puntos aislados y analizar el territorio por estas interacciones. La clasificación que hace la CEPAL entre lo urbano y rural abona a la identificación de las características al interior de cada región desde lo social, demográfico, etc. Si bien quizá ya no pueden incorporarse todos los elementos en la ENOT, si es algo que debería considerarse más adelante.

22. La SEDATU compartirá con la CEPAL un estudio sobre la caracterización de los municipios, así como una clasificación de lo rural y urbano a nivel municipal, elaborados en la administración anterior.

23. Les gustaría contar con estos resultados, para estudios como la evaluación de política pública que generalmente se realiza con base en información accesible, gratuita y sobre todo para todo el país.

24. La CEPAL menciona que el estudio contiene elementos macro que se pueden ajustar y hacer operativos, por lo que se puede elaborar una propuesta piloto en donde se analice hasta donde se puede llegar con la información disponible y con qué propósito, circunscrito a las necesidades particulares de la SEDATU (cruce geoestadístico y geográfico).

25. En los próximos días la SEDATU tendrá una reunión de seguimiento de la ENOT en la que revisarán la propuesta de la CEPAL, y podrán establecer una segunda fase en seguimiento a la reunión.

C. TERCERA REUNIÓN CON EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)

1. Fecha: 21 de agosto de 2020

26. El objetivo de la reunión fue presentar el documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales* y discutir de las propuestas alternativas de medición de lo rural en México que se formulan en el documento.

27. Se presentaron los objetivos generales del proyecto y los objetivos específicos del componente “nueva ruralidad” para la medición y caracterización de los espacios rurales en México en el marco de los ODS, por parte del señor Ramón Padilla Pérez. Se realiza una sinopsis del proyecto y de los pasos que se han avanzado, así como de las etapas que siguen.

28. Se presentaron por parte de la CEPAL los principales hallazgos del documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales* sobre alcances y

límites de las definiciones actuales de lo rural en México, y posibles implicaciones de sus evoluciones en términos de políticas públicas.

29. Asimismo, se presentaron los tres instrumentos alternativos de medición de lo rural: i) el índice relativo de ruralidad; ii) el índice de accesibilidad rural, y iii) construcción de polígonos de Thiessen.

2. Discusión y comentarios

30. El CONAPO agradeció a la CEPAL por la presentación y por la calidad del documento que se elaboró. Coincide con la necesidad de superar la definición dicotómica de la ruralidad en México y en este sentido considera que la colaboración con el INEGI y la SEDATU es clave.

31. Se recordó que hace unos años, se había hablado de la oportunidad de crear un grupo interinstitucional para trabajar en la redefinición de lo rural en México. En este sentido, Raúl Romo, Director de Poblamiento y Desarrollo Regional, del CONAPO consideró que el proyecto que se está ejecutando es muy oportuno. Subrayó la necesidad imperativa de repensar la planificación territorial en México, tanto urbana como rural.

32. Acerca de las propuestas de medición alternativa de la ruralidad en México, Raúl Romo las consideró muy oportunas. Formuló preguntas sobre casos particulares, como los resultados obtenidos a partir de los mapas de accesibilidad rural en Veracruz y en el Valle de México. Sugiere distinguir mejor los colores de los diferentes gradientes y que el trabajo a nivel de AGEB (áreas geoestadísticas básicas) podría distinguir mejor las zonas que por ahora aparecen con el mismo color, cuando en la realidad no son totalmente similares.

33. Rodrigo Jimenez subrayó el hecho de que los índices se pueden construir fácilmente, lo que los hace accesibles para una gran variedad de instituciones. Destacó la necesidad de impulsar una dinámica interinstitucional en este sentido para reflexionar acerca de una nueva definición rural urbana en México. Se recordó el interés de contar con índices relativos, dado que permiten dar cuenta de peculiaridades regionales y/o nacionales.

34. La CEPAL cerró esta reunión recordando su interés de apoyar al CONAPO en sus trabajos, con el objetivo de crear y fomentar una dinámica interinstitucional en el tema, en particular con el INEGI y la SEDATU. Se habló de la segunda fase del proyecto en la cual se crearán mapas y se harán operativas las propuestas de índices formuladas en el documento.

ANEXO
LISTA DE PARTICIPANTES

1. Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Raúl Romo
Director de Poblamiento y
Desarrollo Regional

Rodrigo Jimenez
UNFPA-CONAPO

2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Edgar Vielma
Director General de Estadísticas
Sociodemográficas

Claudio Martínez Topete
Director General Adjunto de
Información Geográfica para la
Administración del Territorio

Octavio Heredia Hernández
Director General Adjunto de
Encuestas Sociodemográficas

Norma Luz Navarro Sandoval
Directora de Diseño Conceptual de
Encuestas Especiales en Hogares

Mario Aurelio Becerril González
Director de Generación de
Resultados de Encuestas Especiales
en Hogares

Francisco Guillén Martín
Director General Adjunto de
Cuentas Nacionales

Jaime Mojica Cuevas
Subdirector de Diseño Estadístico
de Viviendas

Juan Manuel Martínez Macías
Director de Cartografía y Catastro

Fernando Olgún Ibarra
Subdirector de Generación de
Estadísticas de Encuestas de
Ingresos y Gastos

Luis Felipe San José Zeledón
Subdirector de Planeación y
Documentación de Encuestas
Especiales

Jose Luis Mercado Hernández
Coordinador de Tratamiento de la
Información

Mario Martínez Jaramillo
Subdirector de Diseño Conceptual y
Normatividad para la AD

Jocabet de la Rosa Gudiño
Subdirectora de Documentación

3. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Víctor Hugo Hofmann
Dirección General de Desarrollo
Agrario

Javier Garduño
Unidad de Planeación y Desarrollo
Institucional

Diana Quiroz
Dirección de Políticas Públicas

Anabel Palacios
Asesora

Alejandra Musiño
Subcoordinación de Proyectos
Agrarios Especiales

Edgar Buenrostro
Subcoordinación de Proyectos
Agrarios Especiales

Martha Pérez, Dirección de
Vivienda Rural

Blanca Hernández, Dirección de
Política Territorial

4. Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México

Ramón Padilla Pérez
Jefe de la Unidad de Desarrollo
Económico

Yannick Gaudin
Investigador

Gilda Galicia
Asistente de Programa

Jorge Máttar
Consultor de la Unidad de
Desarrollo Económico
CEPAL/México

Thibaut Plassot
GeoLab
Consultor de la Unidad de
Desarrollo Económico
CEPAL/México

Isidro Soloaga
GeoLab
Consultor de la Unidad de
Desarrollo Económico
CEPAL/México

Moisés Reyes
GeoLab
Consultor de la Unidad de
Desarrollo Económico
CEPAL/México