

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**RVOE 871360**

**LA FOCALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA  
GUBERNAMENTAL PARA COMBATIR LA POBREZA Y  
MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO:  
ANÁLISIS DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE  
ZONAS PRIORITARIAS (PDZP).**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LUIS ALBERTO ROSAS DURÁN

DIRECTOR DE TESINA: MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZARATE

Ciudad de México,

Marzo 2016

## INDÍCE

### Introducción

#### Capítulo 1. Sustento teórico referencial

1.1. La administración pública.....	p. 10
1.2. La administración pública como estructura gubernamental.....	p.12
1.3. El municipio mexicano.....	p.14
1.3.1. Concepto y trayectoria histórica.....	p.15
1.4. Líneas conceptuales sobre pobreza y marginación.....	p. 20
1.5. El significado de la focalización en la política social.....	p. 26

#### Capítulo 2. La focalización de la pobreza y marginación en los municipios en México.

2.1. Antecedentes .....	p.36
2.1.1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).....	p.36
2.1.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR).....	p.37
2.2. El Programa de Desarrollo Local (PDL).....	p. 44
2.3. Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP).....	p.49
2.4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).....	p. 52
2.4.1. Consejo Nacional de Población (CONAPO).....	p. 53
2.4.2. Semblanza de la pobreza nacional y municipal.....	p. 58

**Capítulo 3. Análisis y perspectivas del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP): cobertura y focalización.**

<b>3.1. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).....</b>	<b>p.65</b>
<b>3.1.1. Objetivos de PDZP.....</b>	<b>p.66</b>
<b>3.1.2. Tipos de apoyo en acciones y rubros.....</b>	<b>p.67</b>
<b>3.2. Análisis de la cobertura.....</b>	<b>p.68</b>
<b>3.3. Zonas de Atención Prioritaria una mirada de ver la pobreza.....</b>	<b>p.70</b>
<b>3.4. Perspectivas del PDZP como una estrategia del gobierno federal para combatir la pobreza.....</b>	<b>p.75</b>
<b>3.5. Conclusiones y apuntes generales.....</b>	<b>p. 83</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>p. 87</b>

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad uno de los desafíos que enfrentan las administraciones públicas de muchos países, es el empobrecimiento de millones de sus habitantes. El siglo XXI pone en evidencia que la política social al combate de la pobreza, desafían el empleo técnico estandarizado del concepto de pobreza de ingreso para diagnosticar la realidad y diseñar, ejecutar y evaluar las políticas sociales vistos desde dos grandes visiones: la persistencia de la pobreza y la variación de las características de la misma pobreza con el crecimiento económico. Así, la pobreza ahora no solo alude a la carencia de lo que se necesita para obtener bienestar material, sino al mismo tiempo refiere a la negación de opciones y oportunidades para vivir una vida satisfactoria; por ello el enfrentarla en todas sus dimensiones y no sólo en las que tienen relación con el ingreso.

Ante el agotamiento del Estado de Bienestar donde la manifestación de crisis fiscales recurrentes en la década de los ochentas, forzaron a las instituciones estatales a explorar nuevas formas de organización, replanteando su funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal, para el mejor funcionamiento de la gestión gubernamental. Paralelamente, el proceso de globalización, se impulsa como una estrategia con el propósito de obtener mayor productividad, competitividad, mejorar la calidad de vida de la población, así como tener formas democráticas de gobierno, y con esto fomentar el desarrollo integral y sostenido. De esta manera, los procesos de transición democrática y económica dieron lugar a reformas estructurales en los aparatos estatales con el fin de hacer más eficientes los procesos administrativos y permitir la consolidación de la democracia, lo que condujo a profundizar y aumentar la pobreza de la población.

Bajo esta tendencia neoliberal, México emprende acciones para corregir sus estrategias económicas, políticas y sociales. Los procesos de reforma estructural se orientaron principalmente a aumentar la competitividad de los sistemas productivos nacionales, donde se conjugan diferentes fuerzas económicas y políticas en las regiones para enfrentar la problemática del desarrollo y contrarrestar los efectos de la magnitud de la pobreza.

Este enfoque ha permeado al sistema económico, trayendo consigo largas y recurrentes crisis y por ende una serie de ajustes al gasto público, implicando elevadas tasas de desempleo, aumento de la economía informal, reducción de los ingresos de los asalariados, pero sobre todo se ha profundizado la brecha entre ricos y pobres, principal “costo social” que provoca retrocesos en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, conducidos más allá de la línea de la pobreza, e incluso el límite más bajo de la misma: la pobreza extrema, referente al ingreso familiar que no alcanza para adquirir la canasta básica

El combate a la pobreza es un tema impostergable no sólo a nivel nacional sino mundial, su tratamiento tiene relación con el ámbito social, económico, cultural, político, gubernamental y jurídico, lo que lo hace complejo. En este sentido, la pobreza en nuestros días es una tarea de primer orden de la administración pública que debe perfeccionar sus instrumentos gubernamentales, considerar criterios y lineamientos que conduzcan a la preservación del bienestar social, procurando que se generen las condiciones de equidad, donde los beneficios y las oportunidades estén en todas las capas de la sociedad.

Asimismo, debe ser frente a las circunstancias a través de estrategias de desarrollo orientadas a crear y fomentar la recuperación económica, la estabilidad institucional, para generar alternativas que fomenten relaciones equitativas y permanentes para que contribuyan a romper el círculo vicioso de la pobreza y marginación de la sociedad contemporánea.

La función de gobernar y dirigir la política social, obliga a emplear cada vez con mayor orientación modelos de gestión novedosos, que contribuyan a incidir en el combate de la pobreza que no sólo impriman mayor racionalidad y eficacia en las políticas públicas, sino que realmente tengan resultados en mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos que viven en pobreza.

En esta búsqueda de mecanismos gubernamentales teniendo el piso del neoliberalismo, se emprende el diseño y ejecución de programas insertados en una política social focalizada, donde el argumento principal es la escases de los recursos públicos, por lo que es necesario seleccionar aquellos grupos cuyas necesidades no son postergables, son seleccionados de acuerdo a

ciertos criterios que los mismos gobiernos establecen. Es entonces que se identifican los sujetos, individuos o familias susceptibles de ser considerados como población objetivo, o delimitando un territorio donde las condiciones de pobreza son prevalecientes. La selección de uno u otro método depende tanto del tipo de programa como de los problemas que se desea enfrentar. Así, la focalización se traduce en superar un enfoque de homogeneidad, para dirigirse a una población determinada con el fin de operar el programa social; donde la eficiencia toma gran relevancia en cuestiones como el uso óptimo del gasto social, el establecimiento de prioridades, la reducción de costos de operación, maximización de beneficios, mayor productividad de las inversiones públicas, calidad de los bienes y servicios, adecuar la oferta de servicios básicos a la demanda, además de apegarse a los tiempos establecidos.

En este contexto, el discurso gubernamental toma a la focalización como herramienta esencial en la política social, que a través del argumento de la participación de beneficiarios y la identificación de zonas con alta incidencia de la pobreza, permite llegar a quienes más lo necesitan sin desviarse hacia otros sectores.

En México, los programas focalizados encuentran grandes desafíos, particularmente cuando la orientación se enmarca hacia los municipios, ya que se observa que la institución municipal en el proceso histórico de México, ha sido una figura que se ha ido diseñando desde varios episodios de la vida política, esencialmente se caracteriza por estar inmerso en una inercia totalmente centralizadora inherente a nuestra formación y desarrollo como Estado y, que ahora enfrenta otro momento que se vuelve muy complejo y que se inserta en el proceso de globalización, la interrelación gubernamental, la regionalización, así como los problemas naturales, sociales, económicos, rurales, urbanos y metropolitanos; entre otros.

La pobreza y marginación en que han permanecido gran parte de los municipios en México es profunda y se vuelve relevante en la agenda política gubernamental. No obstante, a la riqueza humana, natural, territorial y cultural que poseen, se encuentran en condiciones de pobreza muy alta. Datos del CONEVAL señala que en 2010, 1,003 municipios tenían 75 por ciento o más de

su población en pobreza; y en 190 municipios se concentran la mitad de las personas en situación de pobreza del país.

Ante esta realidad, el gobierno federal ha establecido una serie de programas focalizados tendientes a responder a la profunda problemática en la que se encuentran inmersos una gran cantidad de municipios en México, entre ellos se encuentra el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*; puesto en marcha en el año 2009, estudio que aborda la presente investigación.

Dicho programa es analizado desde el punto de vista en que se enmarca a nivel local, el cual tiene por objetivo contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo. El gobierno de Felipe Calderón le apuesta a dos esferas principales que según son importantes para elevar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza: la primera sostiene que es a través del mejoramiento de la infraestructura social básica y de servicios que se puede atacar el problema de la pobreza y marginación, contribuyendo a incrementar la calidad de vida; y la segunda, conserva el enfoque territorial que se venía aplicando en otros programas del sexenio foxista; donde las localidades y municipios de muy alta y alta marginación que presentan rezago social o alta concentración de pobreza, son la mira para destinar recursos públicos. De esta manera el discurso oficial calderonista señala que se impulsará el desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria y, otros que presentan condiciones similares de marginación y pobreza.

En este sentido, el PDZP para el rubro de infraestructura social se sustenta mediante la elaboración de estudios o proyectos para la construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de: sistemas para la provisión de agua; obras de saneamiento, alcantarillado, drenaje, colectores y plantas o sistemas de tratamiento de aguas residuales, entre otras; rellenos sanitarios o similares; caminos rurales; redes o sistemas de energía eléctrica, convencional o no convencional; infraestructura educativa; centros de salud o similares; infraestructura deportiva; infraestructura productiva comunitaria;

sistemas de comunicación; centros comunitarios y otros espacios para el desarrollo de las comunidades. En el rubro de servicios que se conjuga con el mejoramiento de la vivienda, primordialmente se refiere en la construcción o instalación de: servicio sanitario; pisos firmes (eliminación de pisos de tierra); fogones ecológicos, estufas rústicas o similares; muros reforzados y techos.

El PDZP es la continuidad de otros programas que se venían aplicando con anterioridad como son el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) en 200 y del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias en. Con la fusión de ambos en 2009, dicho Programa tiene la intención de conjuntar más recursos con el fin de hacer más eficiente la consecución de las metas que se traza el gobierno federal.

La presente investigación tiene por objetivo estudiar el PDZP que toma de base a las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), como unidad territorial para la aplicación y operación de diversas acciones que contribuyen a contrarrestar la pobreza que padecen millones de mexicanos. La tendencia que sustenta este tipo de focalización establecida en el entramado institucional, induce a responder a las siguientes interrogantes: ¿dado los niveles de desigualdad y pobreza que prevalecen en el país, es adecuado el funcionamiento del PDZP para contrarrestar la pobreza en la que se encuentran una gran parte de los municipios en México? ¿A través de la focalización se logra atender a los sectores vulnerables de manera más eficiente? ¿Cuál ha sido la debilidad de la focalización instrumentada en el PDZP? ¿La focalización delineada a través de las Zonas de Atención Prioritarias han dado resultados positivos en la instrumentación del Programa? ¿Realmente el PDZP es una estrategia del gobierno federal para combatir la pobreza en México?

Con base a lo anterior, se establece la siguiente hipótesis: Ante la necesidad de contar con diferentes programas en el combate a la pobreza en México, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), toma de base a las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), como instrumento metodológico de la focalización, atendiendo a la población que registra índices de pobreza, marginación identificados por el gobierno federal para canalizar recursos públicos, que si bien toma de base a los municipios más pobres del país,

segmenta en localidades para su operación, dejando de lado a la institución municipal en su integridad y capacidad gubernamental.

Para fines de presentación y desarrollo, este trabajo se divide en tres apartados: el apartado uno tiene la función de enmarcar conceptos básicos que se establecen como ejes temáticos de la investigación, partiendo del estudio de la administración pública como sustento teórico.

En el segundo apartado se presentan los antecedentes del PDZP, instrumentados en años atrás como Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la función de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR), así como los inmediatos: el Programa de Desarrollo Local (PDL); Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP). Se analiza, la Ley General de Desarrollo Social que reconoce las diferencias de desarrollo que persisten en el país y define las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) como las áreas o regiones rurales o urbanas que, de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), presentan condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social y la información proporcionada del Consejo Nacional de Población (CONAPO) que contribuye en el diseño de la focalización del Programa.

En el apartado tres, se estudia el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) que atiende la problemática de pobreza y marginación que prevalece en los municipios y sus localidades, mediante su eje rector de la focalización, sustentado en las Zonas de Atención Prioritaria para su operación, los tipos de apoyo y rubros que cubre, analizando la cobertura de la población objetivo; asimismo, se analizan sus perspectivas como estrategia de gobierno. Por último se presenta las conclusiones y fuentes de consulta.

## **Capítulo 1. Sustento teórico referencial**

### **1.1. La administración pública**

El estudio del pensamiento administrativo a lo largo de la historia ha sido multifacético, se ha distinguido por tener una gama abundante de autores que han escrito sobre distintos temas y cuantiosos enfoques que inciden en el concepto de la administración pública. Para efectos de este estudio, la orientación se ubica en la función social de la administración pública que mediante la estructura administrativa en que se apoya el Poder Ejecutivo, implementa normas, políticas y programas para atender problemas de la sociedad.

La administración pública es la institución vital para que el Estado pueda volver tangibles las demandas de la sociedad; es caracterizada como la actividad del Estado, teniendo como objeto a la sociedad, donde el bien común y el interés general son su razón de ser, así como la satisfacción social y aprobación ciudadana son sus metas. (Aguilar, 2007; Guerrero, 1988; Uvalle 1984, 1998).

La administración pública tiene sus raíces conceptuales en el siglo XIX; fue Carlos Juan Bonnín en su obra *Compendio de los Principios de Administración* escrita en 1808 quien la llamo ciencia de la administración, la cual tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República Francesa creada por la Revolución.

Este autor trata a la administración a través de los principios productores de las cosas administrativas, determinadas por la naturaleza, objeto y carácter que la comprenden como establecimiento o ente social. Por lo tanto, la ciencia administrativa tanto por su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable como los que constituyen y sostienen a la sociedad; porque tanto en las cosas políticas como en las naturales, solo se procede con arreglo a las invariables leyes de creación y conservación, de tal forma que cuando las leyes humanas se separan de este principio, se ponen en contradicción con las naturales.

En este orden de ideas, los principios fundamentales son cuatro: la administración nace de la asociación o comunidad; que la conservación de esta, es el principio de la administración; que la administración es el gobierno de la comunidad; y, que la acción social es su carácter, y su atribución a la ejecución de las leyes de interés general. (Bonnin, 1983: 490)

Los planteamientos de Bonnin, vigentes en el actuar de la administración pública, forman una idea acabada de su significado porque desarrolla una doctrina entre al arte de gobernar, confirmando que es una ciencia aplicable a todo Estado, cuales sean sus leyes. Por lo tanto define a la administración pública como: una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y, hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general. (Bonnin, 1983: 491)

La administración pública se sitúa como el campo del conocimiento, que estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental oficial, conjugada con los trazos determinados por la sociedad en su desarrollo histórico, tendientes a proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos. Entendiendo como público, todo bien o servicio de amplia cobertura, de interés general y necesario para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto. (Guerrero, 1988: 11)

La administración pública concebida de esta forma, permite apreciar la relación estrecha entre Estado y sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo, siendo la administración pública depositaria del poder público, puede entenderse como el gobierno en acción (Woodrow Wilson) y, como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el

funcionamiento de todo sistema político, le corresponde ser la base del gobierno; y gobernar implica la dirección de una comunidad organizada políticamente: “cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno”. (Deutsch, 1976: 21)

La administración pública es la acción a través de la cual el campo total del Estado se individualiza en las características de la sociedad civil. Así, los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en la sociedad y en los individuos.

Todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas en educación, salud, vivienda, fiscales, etc., legislaciones, normas y programas diversos. Así como otras funciones del Estado, que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

Para que el Estado alcance la realización del bien público es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se logra con la acción del gobierno para dirigir y orientar la administración pública, materializando las políticas del Estado.

## **1.2 La administración pública como estructura gubernamental**

Coinciden diversos autores por vincular el concepto de administración pública con la estructura administrativa del Poder Ejecutivo; la definen como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado. De este modo, la administración pública se entiende como la estructura gubernamental que comprende el conjunto de normas, organizaciones, procesos, actividades y personal del Poder Ejecutivo, mediante los cuales se

lleva a cabo la provisión permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, en conformidad con lo prescrito constitucional y legalmente establecido. Queda claro que cada uno de los poderes públicos, el Legislativo y Judicial, tienen estructuras para cumplir con las funciones públicas, que respondan a sus necesidades. No obstante, es en el Ejecutivo donde se define a la administración pública.

Bajo este enfoque, la administración pública es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de las instancias del gobierno federal, estatal y municipal, así como de los diferentes órganos públicos centralizados y descentralizados. Hace referencia a la agrupación e integración de las dependencias y entidades que cuenta el Poder Ejecutivo que constituyen los medios para conseguir los propósitos del Estado a partir de disposiciones jurídicas-administrativas que la sociedad comparte y acepta. De la misma forma, se refiere al cuerpo de conocimientos que se estipula en las unidades administrativas del área ejecutiva del gobierno para llevar a cabo sus tareas; por ende es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente las demandas sociales y atenderlas a través de recursos públicos y concretizarlas en acciones mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.

La administración pública es el campo del conocimiento que estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental oficial, conjugada con los trazos determinados por la sociedad en su desarrollo histórico, tendientes a proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos. Entendiendo como público, todo bien o servicio de amplia cobertura, de interés general y necesario para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto (Guerrero, 1988:11).

La administración pública organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos etc., da un contenido político-administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. La administración pública es la vida real del Estado, es la

organización que contiene los embates de las luchas de clases, es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar; asimismo, la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general. (Uvalle, 1984: 10)

La administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, técnicas e institucionales que la conforman. Este entramado de preceptos tiene como objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversias de acuerdo a lo establecido. Asimismo, marca la normatividad y procedimientos a seguir para la ejecución de las acciones públicas.

La administración pública como agente administrativo, es indispensable para organizar la función ejecutiva que percibe y responde a las necesidades de la sociedad, lo que asegura el equilibrio de los diversos grupos sociales y su participación en las acciones de gobierno. Por ello, una de las funciones relevantes de la administración pública consiste en realizar, instrumentar y ejecutar planes, programas, proyectos gubernamentales, donde la función administrativa consiste en la planeación, organización, operación, control y coordinación de las acciones encaminadas a cumplir los propósitos del gobierno. En suma, la administración pública se entiende como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado.

### **1.3. El municipio mexicano**

La institución municipal se ha convertido en los últimos tiempos en una figura fundamental en nuestro sistema político, engloba de manera particular los asuntos más apremiantes de la población. Es la forma de organización política y administrativa que se ha delineado a través de la historia política de México, cruzando por una serie de adversidades inherentes a este proceso histórico de centralización que dieron origen y formación a nuestro Estado moderno y ahora contemporáneo, que con ciertas aristas se han convertido en esenciales

para el desarrollo del país y, que su atención cada vez se vuelve más apremiante sobre todo en aquellos que su población padece pobreza y marginación.

### **1.3.1. Concepto y trayectoria histórica**

En Roma, nace la terminología técnica, el vocablo *municipium* que presenta una triple significación. Equivale en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; y finalmente, a los habitantes de las mismas poblaciones. (Vázquez, 1986: 40) Por otro lado, el municipio en México tiene su antecedente en la época prehispánica: el Calpulli que formaba parte de la institución social y política, contaba con su propio gobierno formado por un consejo de ancianos que designaba a los funcionarios de dicha organización, cuyos cargos eran de por vida.

Las atribuciones de las autoridades eran: la administración de la localidad, la organización del trabajo, la distribución de los productos, la administración del régimen comunal agrario, la conservación del orden público y social, la impartición de la justicia y el culto de los dioses y antepasados. (Segob, 1993: 20) El Calpulli, es el ejemplo concreto de esta organización caracterizada por una unidad económica autosuficiente; tenía propio gobierno, cuya propiedad era de tipo comunal, pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada, siendo precisamente esta figura de organización la que conocieron los españoles y a la cual su afán de encontrar instituciones semejantes a su concepción y composición de organización política, que denominaron ayuntamiento. (Bohem, 1997: 23)

En la época de la Colonia, a partir de que llega Hernán Cortés a costas mexicanas instaló en Veracruz el primer ayuntamiento y cabildo en el marco del derecho municipal español, ya que en España el gobierno de las ciudades residía en un consejo municipal o ayuntamiento. El 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera cruz, se instaló el primer ayuntamiento como base para la organización política y administrativa de la Nueva España. Posteriormente en 1521, toda vez derrotado el pueblo mexicana, se erigió el segundo municipio en Coyoacán, mismo que se trasladaría tres años más tarde a la capital.

Ciertamente la dominación árabe dejaría huellas indelebles en la cultura peninsular ibérica y que la dominación de *alcalde*, por ejemplo, se mantendría hasta nuestros días inherente a la institución municipal, penetrando en Castilla y en León sólo hasta mediados del siglo XI y en Galicia sólo hasta principios del siglo XIII. (Vázquez, 1986: 51)

Cabe señalar, que en España las comunas alcanzaron su época de esplendor en los siglos XIV y XV, cuando los reyes, forzados por la reconquista de los árabes, tuvieron que descentralizarse enormes funciones y darle grandes facilidades financieras y tributarias,. Sin embargo, este auge terminó con la derrota de los comuneros en las batallas de Villalar en abril de 1521, fecha que coincide con la colonización de México, que consecuentemente el municipio español que llegó a nuestro territorio no fue la organización de las comunas libres y autónomas, sino una figura centralizada y dependiente de la Corona. (Segob, 1993: 20) El establecimiento del cabildo o consejo municipal era la primera institución que de acuerdo con importantes tratadistas municipales, recoge tres corrientes fundamentales: la visigótica con *concellium*; la romana con el régimen *edilicio* y la árabe con la figura de *alcalde*.

En el México independiente, al respecto se expidieron las Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836, una de ellas La Sexta ley, denominada “División del Territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”, se ocupó de delinear las bases del gobierno municipal, en su artículo 25, precisó las funciones de los ayuntamientos, especificando el carácter central del Estado convirtiendo a las entidades federativas en departamentos. Los departamentos fueron divididos en una especie de municipalidades denominados distritos y partidos al frente de los cuales había un prefecto y un subprefecto respectivamente cuyas funciones se reducían a cuidar el orden y tranquilidad pública con entera sujeción al gobernador y a cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.

Esta norma constitucional previó el lugar que debían ocupar los ayuntamientos en las capitales de los departamentos, y decía que, “en los pueblos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil”, se dispondría que dichos cuerpos se integraran con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la

elección respectiva” en los términos que arreglara una ley.” (García, 2000: 19) Por su parte, la Segunda Constitución Centralista: Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se caracterizó por acentuar el monopolio del control político de los órganos de la administración central; así, las Asambleas Departamentales poseyeron amplias facultades en materia municipal, como establecer los municipios y expedir sus ordenanzas: reglamentar la policía, y aprobar los planes y presupuestos municipales.

En lo que respecta la Constitución de 1857 estableció la posibilidad para que toda municipalidad con acuerdo a su colegio electoral pudiera definir las obras a realizar, y recaudar los impuestos que estimara necesarios para las obras. Bajo dicha norma, no hubo régimen municipal en la práctica, en este periodo estuvo encabezado por Porfirio Díaz, estableciéndose un régimen dictatorial, de esta manera, los pueblos de los distintos estados de la República fueron gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna, tal y como los actuales presidentes municipales designan a sus respectivos auxiliares o representantes en los pueblos y localidades en la mayoría de los estados sin que exista un procedimiento democrático con pleno respeto a la voluntad popular. (García 2000: 20)

En el texto constitucional de 1917, se estableció que los estados debían tener una forma republicana de gobierno; que debían estar divididos en municipios libres; que cada municipio debía estar gobernado por un ayuntamiento popularmente electo y que no debía haber autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado. Este último señalamiento era una clara respuesta a la demanda hecha por las comunidades en torno a la eliminación de los jefes políticos, los cuales se habían convertido en verdaderos caciques defensores del sistema autoritario característico del porfirismo.

En el México posrevolucionario, se le caracteriza al ayuntamiento como un elemento clave dentro del sistema político mexicano, ya que como institución política y administrativa, fungió como un instrumento del gobierno federal y del entonces partido oficial: Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien ejercía una gran influencia sobre los mismos en concordancia con las oficinas locales

de agencias federales o las autoridades campesinas, donde el control político de las poblaciones locales fue una constante.

Esta tendencia centralizadora fue la base de la organización política y administrativa de México desde que se inició la conquista española, sin embargo, durante casi todo el siglo XX dependió del gobierno central, y fue una institución limitada. De este modo, el municipio se estableció como un instrumento de dominación y de control, más que el de una instancia de organización propicia para la conformación de un verdadero Estado democrático.

En este contexto el gobierno y el partido oficial de aquel entonces, fue incapaz de propiciar una apertura hacia un sistema de funcionamiento democrático y se produjeron nuevos movimientos municipales en varios estados de la República. En la década de los sesenta, los conflictos municipales se reprodujeron, la oposición (PAN) avanzó en los ochentas en la disputa por ese espacio de poder local, mientras la acción política no encontraba el marco legal indispensable para la restauración del municipio. Al respecto se hicieron algunos cambios al artículo 115 constitucional, en 1976 se buscó la adecuación de la Ley general de Asentamientos y a la del desarrollo urbano; el otro cambio se hizo en 1977 introduciendo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en las poblaciones con 300 mil habitantes y más. (Martínez y Ziccardi, 1999: 6-7) En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) comenzó a instrumentar un conjunto de acciones para contrarrestar la fuerte centralización que existía en el régimen político mexicano, plantando la “descentralización de la vida nacional” y el “fortalecimiento municipal”. Una medida principal fueron las modificaciones al artículo 115 constitucional, con la finalidad de fortalecer la vida municipal, regulando su relación con las entidades federativas y la federación.

Esencialmente, las reformas al artículo 115 introdujeron atribuciones y responsabilidades en la gestión municipal: se les otorga capacidad al municipio para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios

públicos a la población (agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio; permite al municipio obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios. Le otorga autonomía a la asignación y ejecución del gasto de acuerdo con las necesidades de su comunidad; asegura la participación proporcional de diferentes fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales, y norma las relaciones entre los estados y la institución municipal.

A raíz de estos cambios constitucionales positivos para los ayuntamientos a través de las reformas de 1977 y 1983, se abre un camino que ha permitido un ambiente de flexibilidad política, de pluralidad, con la participación de los partidos políticos, de agrupaciones políticas para la integración de los gobiernos locales; además de la amplia participación de la sociedad y de la sociedad organizada a través de las organizaciones no gubernamentales, se dan nuevas prácticas políticas, jurídicas y administrativas tendientes a fortalecer el federalismo mexicano.

La reforma municipal inició un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Y consecuentemente comenzó un proceso dinámico de concertaciones y de convenios entre ellos. La reforma municipal generó un nuevo continente normativo, que se integra con la reforma del artículo 115 constitucional, la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal, la reglamentación municipal y la normatividad que va derivando de la progresiva descentralización de funciones y recursos del gobierno federal y estatal hacia el gobierno municipal. (Olmedo, 1987: 31-32)

Posteriormente se llevan a cabo otras reformas al artículo 115 constitucional publicadas el 23 de diciembre de 1999; las cuales destacan: la integración de los miembros del ayuntamiento, electos por elección popular directa; se le otorgan mayores facultades, se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana; extensión de los servicios públicos; asociación de municipios de

distintos estados; pago de impuesto predial por sector paraestatal y por los bienes utilizados por particulares; ejercicio directo de la hacienda municipal por el ayuntamiento o por quien autorice; actualización de las materias concurrentes con los estados; desarrollo regional; transporte público de pasajeros; concurrencia en zonas federales; de la iniciativa en materia fiscal; devolución al alcalde el mando de policía, otorgándole al presidente municipal el mando de la policía preventiva municipal. (Olmedo, 1999: 17-30)

No obstante que las reformas constitucionales de 1983 y 1999 sin duda introdujeron cambios positivos para los ayuntamientos particularmente al crear un ambiente de pluralidad política; no son piezas claves para el fortalecimiento y autonomía municipal para enfrentar la inercia de la centralización política y administrativa, ya que las profundas transformaciones políticas, sociales, económicas y de seguridad pública que se han suscitado en nuestro acontecer local, entrelazan una serie de avatares en miras de formar una perspectiva aun por avanzar a la consolidación de nuestro sistema democrático.

#### **1.4. Líneas conceptuales de la pobreza y marginación**

En la actualidad no se ha llegado a un consenso sobre una definición que englobe el concepto de pobreza, existe gran variedad de estudios sobre el tema, donde se encuentran distintos enfoques e interpretaciones tanto de los organismos internacionales como de distintos autores y académicos. Sin embargo, el hablar de pobreza, de manera general se entiende como el nivel bajo o nulo de bienestar de un individuo; se hace alusión a la necesidad, a estándares de insuficiencia o carencia de recursos.

En una revisión de la literatura sobre la pobreza se encuentran los enfoques de los organismos internacionales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe señala que "la noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. " (CEPAL, 2000: 83). Por lo tanto, un individuo será pobre cuando no satisfaga el consumo de bienes y servicios que le permitan vivir y desenvolverse dignamente en su contexto social. La carencia

de ingresos suficientes "está asociada a la carencia del capital humano necesario para acceder a ciertos empleos", o a la falta de "capital financiero, tierra y conocimientos gerenciales y tecnológicos para desarrollar una actividad empresarial". (CEPAL, 2000: 83)

En este tenor, el Banco Mundial señala que la pobreza es producto de ingresos bajos y de la vulnerabilidad que limitan las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el crecimiento económico. Es la carencia de protección; es carecer de representación y libertad. (World Bank 2000). También enfatiza que la pobreza es un problema multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión. (Romero, 2002: 88).

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, plantea una definición de pobreza que vincula a la falta de elementos que impiden al ser humano tener acceso a una forma de vida adecuada: pobreza es "la carencia de lo que es necesario para el bienestar material, pero también negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable".(PNUD, 1997) entendiéndose que hace alusión a la posibilidad de contar con una alimentación adecuada, un lugar donde vivir y gozar de salud, además de tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, así como la posibilidad de contar con otros elementos como la seguridad personal, la libertad política y de asociación, el respeto a los derechos humanos, la garantía de poder tener acceso a un trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.

El enfoque del PNUD se refiere a la privación en cuanto a tener una vida larga y saludable; poder acceder al conocimiento; alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación. Este concepto se diferencia de la definición de pobreza de ingreso, el cual solo considera la privación de este factor. (Romero: 2002: 93) En este sentido, el concepto de pobreza humana si bien considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana,

no el único; y que por lo tanto no todo empobrecimiento puede reducirse al ingreso. (PNUD, 2000: p.17).

Entonces la pobreza para el PNUD se encuentra estrechamente ligada al concepto de desarrollo humano, entendido como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, a través del aumento de sus funciones y capacidades. "De esta manera el desarrollo humano refleja los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que las personas vivan una vida larga y saludable, tengan conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente." (Romero, 2002: 93-94)

Un autor que destaca en este tenor, es el premio Nobel de economía Amartya Sen, quien considera que la pobreza es ante todo la privación de las capacidades y derechos de las personas; menciona que se trata de la privación de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo "para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar". Desde este ángulo, "la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza" (Sen, 2000:114).

Sin menoscabo que la falta de ingreso sea una de las principales causas de la pobreza, ya que "la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona este privada de capacidades"; (Sen, 2000:114).no obstante, para comprender mejor la pobreza de las vidas humanas y las libertades indica que es relevante analizarlas desde la perspectiva de las capacidades, trasladando la atención principal de los medios (y de determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines"(Sen, 2000:117). En el razonamiento del autor, solo así "podemos comprender mejor la pobreza de las vidas humanas y las libertades a partir de una base de información diferente (que implica un tipo de estadísticas que la perspectiva de la renta tiende a dejar

de lado como punto de referencia para analizar la política económica y social)" (Sen, 2000:37).

Para Sen importa más la calidad de vida que la cantidad de bienes y servicios a que puedan acceder las personas. Su análisis se fundamenta (Romero, 2002:93) "en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna, e incorpora los vacíos en los procesos de distribución y de acceso a los recursos privados y colectivos", de ahí que el bienestar no se identifica con los bienes y servicios, ni con el ingreso, sino con la adecuación de los medios económicos con respecto a la propensión de las personas a convertirlos en capacidades para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturales particulares" (CEPAL, 2000a: 83).

Sin duda el enfoque de Sen es interesante a diferencia de las interpretaciones que identifican a la pobreza con necesidades y carencias de bienes fundamentales para la sobrevivencia humana (Boltvinik y Hernández 1999), sino que analiza la pobreza desde una perspectiva del ser humano en el marco de la dignidad y de sus capacidades individuales. Entonces, Sen define a la pobreza como una privación de las capacidades básicas que le permitan a un individuo funcionar dentro de una sociedad, partiendo de las posibilidades que tenga para alcanzar diversas condiciones de vida.

Como se observa, no es sencillo definir a una persona pobre como tal, sino que depende de varios factores a considerar para su tratamiento; y, aunado al tema de la pobreza está el de marginación, que es un término que tanto investigadores y académicos como algunas instituciones gubernamentales la definen como un fenómeno multidimensional y estructural originado por el modelo de producción económica expresado en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo de una nación.(CONAPO, 2011) Coinciden diversos autores que pobreza y marginación están tan estrechamente unidas que tratan uno o ambos temas sin distinción alguna, ya que la precariedad, pobreza y exclusión social son presupuestos de marginalidad. A nivel operativo la pobreza se refiere a la ausencia de recursos económicos, sin embargo, esta se traduce en realidades

personales y grupales que se acercan a la marginación y la exclusión social. (Moreno, 2000:5)

La exclusión o marginación social, es el proceso por el que una sociedad rechaza a determinados individuos, desde la simple indiferencia hasta la represión y reclusión. El concepto de exclusión social aparece en Francia en los años sesenta para designar inicialmente a los pobres. Las tres características de las personas excluidas eran la marginalidad respecto a las pautas de vida común, la desprotección del sistema general de seguridad social y la dependencia graciable de la asistencia social del Estado. Es decir, se utiliza en ámbitos técnicos, políticos y públicos para referirse a los ciudadanos que padecen situaciones personales precarias, carenciales o desventajosas con relación a otros ciudadanos y que están marginados de la sociedad y desprotegidos del Estado. (Moreno, 2000:12)

En este sentido, la pobreza relacionada a la exclusión social que es un fenómeno de la marginación, involucra aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, se enmarcan generalmente en cuatro rubros de integración social: el sistema democrático y jurídico; el mercado de trabajo; el sistema de protección social, y la familia; y, la comunidad. Como señala el informe de la CEPAL, "la exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta característica (de género, étnica, religiosa)" (CEPAL, 2000a: 83-84). Es el caso de la discriminación, se dan en situaciones por no concordar con los valores y normas de una determinada sociedad, hay marginación. Característica común a todos los grados y tipos de marginación es la privación o dificultad para la normal satisfacción de las necesidades secundarias.

En este sentido, el concepto de marginación se puede plantear desde la perspectiva de los que dominan o desde un concepto de lucha de clases donde son marginados todos los que no participan en los sectores dominantes de la sociedad. En términos generales, la marginalidad es situarse fuera de lo instituido, quedar excluido del sistema y no participar de su discurso

hegemónico. Puede abarcar desde minorías específicas: por sus características étnicas, culturales o económicas, por su minusvalía, edad o sexo, hasta grandes colectivos en situación de agravio comparativo con el resto de la sociedad: mujeres, homosexuales, .migrantes, etc. (Moreno, 2000:15)

La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. De tal suerte que las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar (CONAPO, 2011 y 2012), pues esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades. Las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables, configurando escenarios cada vez más desfavorables. (CONAPO, 2010:11)

Los conceptos de pobreza y marginación se relacionan con los derechos humanos y la dignidad humana, en la medida en que a las personas tengan las facultades para que reivindiquen sus derechos económicos y sociales referentes directos en: alimentos, vivienda, educación, atención de salud, un trabajo digno y adecuadamente remunerado, seguridad social y participación en la toma de decisiones de sus gobiernos. "Esos derechos los facultan para exigir que se les rindan cuentas por la prestación de buenos servicios públicos, por políticas públicas en favor de los pobres y por un proceso participatorio transparente abierto a que se escuchen sus opiniones." (PNUD, 2000:86).

En México, de acuerdo con los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, emitidos por CONEVAL y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en junio de 2010, la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición considera dos elementos: a) la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y b) la población con un ingreso inferior a la línea de

bienestar. El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social, el cual es aproximado a través de medidas de desigualdad. (CONEVAL, 2012: 30-31)

Como se observa, la definición de pobreza es complejo y contiene muchas aristas y enfoques, su vínculo con la marginación esta entrelazado. No obstante, la pobreza y marginación se determinan por ser categorías multidimensionales y porque no se pueden abordar desde un solo ángulo, sino que deben plantearse como un problema estructural que involucra factores de índole económica, social, cultural, moral, política, natural, global y universal. En este contexto, las políticas encaminadas a disminuir la pobreza, deben ser de carácter integral, centrando su atención no solo en el mejoramiento material de las personas sino también en el desarrollo real de sus capacidades, así como en el fortalecimiento de sus derechos. Por ello es indispensable impulsar una política pública dinámica en favor del desarrollo equitativo y el desarrollo humano de las personas que viven condiciones de pobreza y marginación.

### **1.5. El significado de la focalización en la política social**

Como se ha analizado, la pobreza se relaciona con el bienestar de la humanidad, por eso es importante que los gobiernos formulen estrategias y diseñen políticas públicas de corte social para atender el problema de la pobreza que prevalece en las naciones. En este sentido, la definición de *política social*, es la que se establece como política de Estado encaminada a una serie de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos dirigidos a la procuración del bienestar social de la población, donde los beneficios se orienten al desarrollo de todos los segmentos de la sociedad.

La política social como el instrumento del Estado debe buscar equilibrios o relaciones más justas entre los diversos sectores sociales que la conforman. Le corresponde el desarrollo y dirección de los servicios específicos, tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, entre otros, a través de un conjunto de acciones que se mueven en el ámbito de los intereses, transacciones, acuerdos, convenios y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular.

La política social va relacionada con la política económica de cada país. Se puede afirmar que el crecimiento económico de los últimos treinta años no se ha traducido en desarrollo, la riqueza se ha concentrado en pocos y nos hemos alejado del bienestar. Por el contrario, se ha acentuado la desigualdad, la polarización del ingreso, la pobreza y han aumentado los riesgos de salud, la reconversión y la modernización productiva han presentado índices altos de desempleo, por lo que se necesitan nuevas políticas de empleo productivo y de combate a la pobreza.

Las políticas impulsadas por los gobiernos para el combate a la pobreza forman parte de las políticas sociales, las cuales tienen también principios conceptuales de organización, criterios específicos de operación e indicadores de medición. La política social tiene un papel estratégico en el futuro de las sociedades con grandes índices de pobreza.

Estudios han clasificado de manera general en dos vertientes: las políticas de carácter universal, buscan elevar las capacidades de la población en materia de nivel y calidad de educación, salud, seguridad social, vivienda y capacitación abarcando a toda la sociedad. En cambio, las políticas focalizadas, son acciones dirigidas a quienes no tienen acceso a servicios sociales básicos; se orientan a contribuir a beneficiar y auxiliar a la población en pobreza extrema. En este tipo, se incluyen los programas que han estado dirigidos al desarrollo del capital humano principalmente en: salud, nutrición, educación; oportunidades de ingreso; infraestructura social básica.

La focalización surge como una herramienta de planeación en la década de los ochenta como resultado directo del agravamiento de las condiciones sociales en el marco de las crisis económicas en América Latina. Esta tiene el propósito de orientar y/o reorientar las políticas públicas hacia propósitos de equidad social para ofrecer mejores oportunidades a la población en desventaja, es decir a los pobres extremos. En ésta región se han ensayado procesos de focalización, promovidos por organismos financieros internacionales, para desarrollar políticas de equidad a favor de la población más desfavorecida. En México, en la década de los noventa se pusieron en marcha programas de desarrollo social, salud y educación con procesos de focalización para ubicar segmentos de la población que viven en condiciones de desventaja. (SEP, 2007: 3)

La focalización busca la eficiencia y la eficacia en el destino de los recursos económicos asignados para disminuir la marginación y pobreza de sectores sociales. Para ello, definir la pobreza implica conocer los efectos negativos que produce en el desarrollo físico y mental de la población, e identificar a la población objetivo; a detectar a los grupos en situación más vulnerable. Entonces, la focalización se orienta a grupos determinados que concuerden con un programa social.

En este contexto, la identificación de los grupos humanos en condiciones socioeconómicas desfavorables con respecto al resto de la población permite aprovechar al máximo los recursos destinados para combatir la pobreza. Siendo esta la lógica se pretende modificar las condiciones de estos sectores sociales, vulnerables por condiciones geográficas, climatológicas, nutritivas, educativas, de vivienda, de ciclos económicos adversos frente a los que quedan indefensos por falta de capacitación para incorporarse a un mercado laboral cambiante, es el reto de los gobiernos. (Pérez: 2007: 19) La focalización de estos segmentos poblacionales conduce a elaborar políticas específicas para hacerlos destinatarios directos; con la argumentación de que se

contribuye a disminuir la burocratización y se impulsa la participación social, involucrando a estos grupos a la toma de decisiones.

La eficiencia en la focalización de los programas gubernamentales toma gran relevancia en cuestiones como la utilización óptima del gasto social, el establecimiento de prioridades, la reducción de costos de operación, maximizar beneficios, la mayor productividad de las inversiones públicas, la calidad de los bienes y servicios, el adecuar la oferta de servicios básicos a la demanda, además de apegarse a los tiempos establecidos.

En la base por la eficiencia, también se encuentra el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como de los recursos humanos y materiales existentes. El efecto de tal medida es evitar el desarrollo de nuevas estructuras burocráticas, innecesarias para el esquema del programa, además de permitir el ahorro de recursos financieros. La focalización, a través de la participación de beneficiarios y la identificación de zonas con alta incidencia de la pobreza, plantea que permite llegar a quienes más lo necesitan sin desviarse hacia otros sectores, sino solo tener impacto directo en los pobres extremos.

La política focalizada de la pobreza también obedece al argumento de que su permanencia es porque permite mejorar el diseño del programa, ya que su precisión aumenta en la medida de identificar las carencias de sus destinatarios y, así diseñar más fáciles medidas diferenciadas y específicas para satisfacerlas. Asimismo, aumentaría la eficacia del programa y éste no se reduciría a épocas de crisis, pues en caso de ocurrir, sólo se tendrían que hacer ajustes con base en criterios que permitan alcanzar los objetivos prioritarios en la reducción de la pobreza. (Pérez, 2007: 20) Con la focalización, la identificación de la población a favorecer, parte de la selectividad que busca un pacto positivo en la población y que según esta lógica, se cumpla con los objetivos trazados aprovechando los recursos asignados.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), también se refiere a que “focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificados, para luego diseñar el

programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio *potencial* per cápita”. (CEPAL, 2001)

La utilización de esta herramienta de la focalización se sustenta cuando los recursos son escasos y surge la necesidad de seleccionar aquellos grupos cuyas necesidades no son postergables. Se identifica con los sujetos, individuos o familias susceptibles de ser considerados como población objetivo, o delimitando un territorio donde las condiciones de pobreza son prevalecientes. La selección de uno u otro método depende tanto del tipo de programa como de los problemas que se desea enfrentar, así como los factores, ya sea en educación, salud, alimentación, vivienda, infraestructura, entre otros.

Con la focalización de la pobreza se pretende identificar a los pobres en el ámbito regional, por nivel de ingresos, por carencias alimenticias, por carencia de educación elemental y por necesidades de salud. Los objetivos principales de la focalización (Contreras, 2000: 498) son los siguientes puntos.

1. Atender con precisión la satisfacción de necesidades de personas excluidas cuantitativa y cualitativamente de satisfactores mínimos o esenciales, por razones culturales, socioeconómicas y de costos de transacción (transporte, tiempo).
2. Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales. Este objetivo se refiere a la población-objetivo más vulnerable.
3. Diseñar programas para asegurar un alto impacto *per capita* en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes o servicios. (Pérez, 2007: 20)

Por otra parte, la delimitación de los sujetos se asocia a: situaciones o riesgo particular (desnutrición, mujeres en situaciones de riesgo etc.); el nivel de ingreso en relación a la línea de pobreza; las variables asociadas a la pobreza

y la auto selección mediante la implementación de programas que solo interesen a los beneficiarios (programas de vivienda, de infraestructura social, empleo temporal, etc.). No obstante, la focalización e impacto son dos elementos inseparables si se quiere evaluar el efecto de la política social compensatoria. En este sentido, la CEPAL considera que “el impacto debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados, es decir, el impacto es la real mejora en las condiciones de vida de las personas que fueron beneficiadas por los programas sociales implementados” (CEPAL, 2000)

La reorientación en el funcionamiento del sector público en el ámbito social, identificar a los sectores más desprotegidos de la sociedad, a través del establecimiento de programas tendientes a mejorar su nivel de vida, por medio de acciones concretas, son los ejes rectores de la focalización.

La identificación de los actores participantes y su relación con los medios organizacionales permite establecer vínculos a través de normas y reglas de operación de los programas. De esta manera, el grupo-objetivo establece una relación con la lógica interna del programa, sus objetivos y, de ello, el aprendizaje de las reglas del juego. De esta manera, la gestión pública valida el sistema social e ideológico que le da sustento a las políticas públicas. (Pérez, 2007: 20)

En suma, la focalización es una de las herramientas más utilizadas por los gobiernos latinoamericanos, a través de su administración pública, para amortiguar los efectos más perniciosos de la crisis económica. Los programas de focalización de la pobreza originalmente fueron impulsados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los gobiernos de la región (América Latina), se diseñaron para compensar los costos del ajuste que propicio la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, pérdida de ingresos y desempleo.

En un inicio el enfoque fue muy cuestionado en sus contenidos políticos e ideológicos, ya que obedecía a los ajustes de los organismos internacionales basados en la tendencia neoliberal, dando lugar a un gran debate en términos

de una oposición entre focalización y universalismo de las políticas sociales. Más allá de estas controversias de antinomia entre políticas focalizadas y universales siguen vigentes, donde es importante construir alternativas que combinen e integren ambos enfoques. La administración pública se transforma en razón de la nueva acción colectiva, a fin de potenciar los imperativos - democracia y eficiencia— de la dirección pública, con lo cual su esquema de organización, gestión y comportamiento tiene ahora referentes que la ubican en el espacio público con nuevas exigencias relacionadas con la calidad de su desempeño, la efectividad de la transparencia, la importancia de la rendición de cuentas, la preparación del personal público, para responder con mejores capacidades de respuesta a los imperativos del espacio público, los procesos de evaluación, el control de los resultados y la eficacia de la corresponsabilidad. (Uvalle, 2012: 113)

En esta tesitura, las políticas sociales en el contexto latinoamericano persisten en una lógica, selectiva, focalizada y asistencial, donde aún desde el diseño y su elaboración, la participación concreta de los (as) ciudadanos queda sujeta a las etapas de implementación de los programas sociales, destinados a los distintos grupos etéreos considerados como “más vulnerables”, como niños, niñas, mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos (as) mayores, lo que sin duda, es pertinente desde el punto de vista de la necesidad de apoyo que estos grupos requieren. Sin embargo, el análisis, la construcción de las problemáticas sociales desde las políticas públicas, carece de una mirada crítica y estructural de estos fenómenos que trae consigo la pobreza, la vulneración de derechos y la falta de oportunidades para el desarrollo municipal.

Los gobiernos han seguido el plano de las estrategias de estabilización y ajustes estructurales que implican fuertes restricciones fiscales gubernamentales, han enfatizado las modalidades y metodologías de focalización, tomado fuerza en los diversos programas gubernamentales, ganando terreno y aceptación en la sociedad en torno a la pobreza. Tal es el caso que ocupa esta investigación sobre el *Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias* impulsado por el gobierno de Felipe Calderón.

## **Capítulo 2. La focalización de la pobreza y marginación en los municipios en México.**

### **2.1. Antecedentes**

El Estado benefactor en México, se construye con las bases en esta época cardenista, que se asocia con el corporativismo mexicano, caracterizado por la estrategia económica centrada en el establecimiento de las bases para la industrialización y la modernización agrícola. Los gobiernos posrevolucionarios priistas construyen un Estado interventor, donde el modelo de desarrollo que se originó se asocia con la política económica vinculada a la política social. Es entonces que a partir de los años cuarenta y hasta la década de los setenta, el Estado mexicano, en el discurso gubernamental retórico toma como base la misión transformadora que heredó el movimiento revolucionario; se construye bajo un esquema de centralización política y económica, a la par de la consolidación de un sistema corporativo que busca materializar los derechos sociales del constitucionalismo posrevolucionario a un tiempo que sentaba las bases del orden político caracterizado por un binomio: el partido político hegemónico en el poder y la administración burocrática.

La administración pública, entendida como depositaria solo del Poder Ejecutivo, se encaminó a realizar acciones que reafirman el racionalismo como base ideológica de unidad ligada a una mejor distribución del gasto social dirigido. El desarrollo vía industrialización cobró entonces mayor fuerza y canalizó buena parte de sus capacidades a fomentar la actividad privada, en la creación de empresas públicas en México, siendo una decisión de encargar al Estado la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional. El gobierno comenzó a comprar empresas privadas, en las cuales había grandes intereses extranjeros, siendo el número aproximado en la década de los sesentas 500 organismos públicos descentralizados aproximadamente. (Carrillo, 1980: 37) De los cuales se destacaba la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Nacional Financiera S. A. (NAFINSA) en la economía del país.

El Estado mexicano amplió progresivamente su participación a través de la creación de una red amplia y compleja de instituciones nacionales en lo productivo, financiero y crediticio, en la infraestructura, en el abasto y en las comunicaciones. De 1971 a 1974, de un total de 171, 615 millones de pesos a que ascendió la inversión pública federal realizada, el 58% estuvo a cargo de los organismos y empresas paraestatales y el 41.6% correspondió a las Secretarías y Departamentos de Estado y a los territorios federales. Para estas fechas ya ascendían a más de 900 organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (Carrillo, 1976: 32)

Por otro lado, es de destacar que 1968 fue el año que puso al descubierto no solo la ineficacia del modelo desarrollista y la economía ficción en que se fundaba; sino la inconformidad radical con la despolitización creciente de jóvenes, mujeres y marginados. En esta época que ocupó el periodo presidencial Gustavo Díaz Ordaz de 1964-1970, el movimiento estudiantil de 1968, que el 2 de octubre se manifestó en la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, anunciaba el reclamo democrático que demandaba cambiar las condiciones generales de la vida política y civil, además de exigir bases mínimas para practicar las libertades democráticas.

Una de las causas fue la falta creciente de recursos para los fines sociales, ya que empezaron a instrumentarse las políticas financieras neoliberales, golpeando a los profesionistas y universidades; otra, la crisis del autoritarismo generalizado, así como el nuevo planteamiento de una sociedad mejor, frente a las corrientes cada vez más deterioradas del nacionalismo revolucionario, de la socialdemocracia acomodaticia y del socialismo burocrático y, sus conocimientos oficiales. (González: 2008, 12)

En este desgaste visible del modelo del Estado asistencialista en la década de los setentas el gobierno federal, inicia el compromiso del combate a la pobreza, adoptando varios programas de desarrollo social orientados básicamente a las zonas rurales, destacándose el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR).

Estos primeros programas fueron instrumentados como respuesta a la situación económica afectada por la estrategia seguida de crecimiento económico basado en el petróleo que si bien logró altas tasa de crecimiento 6.1% anual produjo un nivel excesivo de endeudamiento. (Carranza, 2006: 71) Esta práctica de crecimiento intensivo en gasto público era cada vez menos financiable en ausencia de una reforma fiscal integral, el periodo 1970-1982 ilustra las anomalías del esquema estatista interventor y asistencial, con una actividad estatal que hizo uso del gasto público intensivo para atender los problemas del sistema productivo, a través de la generación de subsidios.

Para el Banco Mundial la economía mexicana hasta terminar los sesentas, marchaba bien en términos del crecimiento económico, aunque no en la distribución del ingreso. Al inicio de los setenta, México experimentó déficit creciente del sector público, inflación, amplios déficit de la balanza de pagos, fuga de capitales y una marcada caída del crecimiento real del PIB. (Villarreal: 1984, 395) En el periodo de 1971 a 1976 se iniciaron algunos cambios en la política económica respecto a la seguida en la etapa del crecimiento estabilizador (1959-1970). Sin embargo, los cambios se centraron en las deficiencias de la política fiscal, continuándose con el modelo de sustitución de importaciones como principal estrategia de industrialización, aunque al final del periodo se intentó volver más racional la estructura proteccionista. El déficit en la balanza de pagos alcanzó tal nivel que era prácticamente insostenible, debiendo recurrir al cambio de paridad en agosto de 1976. (Villarreal, 1984: 403, 404)

Estos desequilibrios del modo de desarrollo y la expansión industrial y la tendencia centralizadora que acompañó el proceso histórico de la conformación del Estado mexicano en el siglo XX, propiciaron una creciente concentración urbana, dejando de lado a los municipios rurales permanecer en condiciones precarias; y a la par se convirtió en una grave limitante para el desarrollo nacional, estableciéndose como elemento de freno e ineficacia que ha obstaculizado la vida municipal, y ha profundizado la desigualdad social, imposibilitando el desenvolvimiento de las diferentes regiones del país.

### **2.1.1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)**

En México no existía un concepto de desarrollo que unificara la política de planeación para atender efectivamente las demandas y necesidades sociales en su conjunto. Un esfuerzo gubernamental hacia el sector rural fue el impulso del PIDER en 1973, instrumentado a través de la entonces la Secretaría de la Presidencia, que posteriormente se convertiría en la Secretaría de Programación y Presupuesto; contando el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Tuvo como propósito contribuir a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas por medio de la inversión coordinada de distintos sectores con la finalidad de evitar la duplicación de recursos y esfuerzos. El objetivo general era lograr el desarrollo del sector rural, permitiendo aprovechar los recursos naturales y evitar el movimiento de la población de sus lugares de origen.

El PIDER buscaba dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social; proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales; elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado; aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se proporcione a los habitantes rurales su acceso a la educación, salud y bienestar en general; contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales. (PIDER, 1973)

Este Programa que se orienta a impulsar proyectos productivos para dotar empleo y de ingresos a la población rural, estuvo afectado por las devaluaciones que provocaron crisis económica, provocando que los recursos que se destinaban al gasto social se redujeran considerablemente; por lo que en 1976 adopta el nombre de Programa Integral para el Desarrollo Rural, concibiéndolo como un proceso que transformara las estructuras económicas, políticas y sociales de cada comunidad, por lo que pretendía, promover no comunidades aisladas sino áreas geográficas específicas definidas como microrregiones y se buscó descentralizar la toma de decisiones, además de las

instancias centrales, participaran las autoridades estatales y locales. (Moctezuma y Rosales, 1992: 57)

El PIDER se ubica como el primer instrumento financiero multisectorial, con el objeto de canalizar mayores recursos a las áreas rurales más atrasadas del país. De esta manera, los recursos se orientaron a las zonas marginadas brindándoles infraestructura física y económica; fomentando la producción agrícola, pecuaria, minera, pesquera e industrial; así mismo, incluyó apoyos en los rubros de salud y de vivienda.

El PIDER se incorpora a los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) estableciendo formas de coordinación entre los gobiernos federal y estatal. Estos Comités tenían el objetivo de racionalizar los recursos de las entidades federativas para lograr la eficiencia y congruencia de la administración pública federal; sería un organismo de coordinación entre las instancias gubernamentales; más adelante se modifican por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).<sup>1</sup>

Asimismo, el PIDER establece coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y, de la Reforma Agraria; así como con la Comisión Nacional de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Rural. Para 1981, dicho programa atendía 133 microrregiones en 1, 117 municipios con 7.5 millones de mexicanos y su cobertura alcanzaba 54% de la superficie nacional. (Meza, 2005: 44)

### **2.1.2. La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR)**

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas, denominado COPLAMAR creado en el año de 1977, es la primera mirada de los gobiernos priistas hacia las localidades marginadas del país. Es el antecedente que sienta las bases para el tratamiento de la pobreza en los municipios y es el pilar de la orientación de la política social que más adelante retomó el *Programa para el*

---

<sup>1</sup> Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, el poder que adquiere en los COPRODES atenta a nivel político el poder de los gobernadores y en 1981 se modifican a COPLADES, en donde se incrementa la participación estatal, estableciendo mejoras en la coordinación intergubernamental.

*Desarrollo de Zonas Prioritarias*, con los gobiernos panistas de la alternancia política.

A partir de los años setenta, el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció de manera importante. La enorme cantidad de instituciones reflejaba la intención del gobierno en turno por atender a todos los sectores sociales a través de políticas y programas de bienestar, las cuales respondían a la necesidad de recuperar el apoyo social que se había perdido hacia finales de la década anterior. Ciertamente cada vez más ciudadanos accedían a los beneficios de la política social, pero al mismo tiempo, la gestión del bienestar social se desvinculaba de los ámbitos económico-productivos para responder a principios políticos relacionados con la legitimidad del régimen. (Moyado: 1996, 138)

El objetivo que planteó el gobierno al instrumentar COPLAMAR era articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional, a fin de que se incorporaran a la dinámica económica nacional.

Se buscaba también, que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación. Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables; lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado; finalmente, fomentar el respeto a las formas de organización, de

los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo. (Cordera y Lomelí, 2005: 13)

Este organismo puso en marcha un programa de estudios<sup>2</sup> tendientes a conocer mejor la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. Con base a esos resultados, se realizaron diversos programas que permitieron llevar a cabo importantes acciones en las zonas rurales marginadas en materia de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial, servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización. Se señala que: 1) que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo; 2) que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población; 3) que la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población, y en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y, consecuentemente, las características de la estructura productiva. Señala que se trata de una concepción opuesta a la idea de la planeación que hasta en aquel entonces dominaba la escena de la política: a partir de metas de crecimiento económico y, con base en ellas, derivar programas, proyectos y políticas específicas. (COPLAMAR, 1982: 11)

Con el COPLAMAR, el gobierno de López Portillo pretendió resolver los problemas de marginalidad y pobreza que se empezaban a agravar en distintas regiones del país, a raíz de la crisis del modelo económico que se había iniciado desde principios de la década. Los recursos que se generaron del auge petrolero permitieron canalizar acciones en el área de bienestar social, sin embargo al continuar careciendo de una base productiva repercutió en el crecimiento del déficit fiscal del Estado. (Moyado: 1996, 138) El principal

---

<sup>2</sup> Coplamar publicó en 1979 seis volúmenes con el nombre de Mínimos de bienestar, en los cuales analizó el grado de satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda en los niveles nacional, estatal y municipal; las tendencias para el año 2000. Se incluyó una regionalización en el nivel municipal a partir del grado de satisfacción en cada uno de los mínimos de bienestar. Otro estudio publicado en 1982 es Necesidades esenciales en México que comprende 5 volúmenes.

alcance de la COPLAMAR fue definir la perspectiva de desarrollo regional equilibrado.

En este sentido, se pretendía atacar las condiciones de marginación en el medio rural, ya que conceptualizaba a la pobreza como un problema de marginación que se traducía en desnutrición, insalubridad, mortalidad infantil, ignorancia, desempleo. Estudia a los municipios según el grado de marginación, zonas y núcleos marginados, considera 19 indicadores de las cuatro necesidades: alimentación, educación, salud, vivienda; permitiendo ordenar y estratificar las unidades geográficas. Los resultados de esta investigación fueron: las 111 zonas y núcleos marginados se integran por 1 092 municipios que representan el 59% del total de 1 848. La población localizada en esas zonas y núcleos fue a 14.8 millones, equivalente a más del 30% de la población total. La población rural de las zonas y núcleos representó el 57.3% de la población rural del país. Es entonces que la marginación se calificó por primera vez como alta; alta; media baja y baja; posteriormente se determinó por entidad federativa, región y zona.

En esta lógica el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población, entonces la planeación debiera partir de éstas necesidades y, en función de estas determinar las metas de producción de bienes y servicios y, consecuentemente las características de la estructura productiva. (COPLAMAR, 1982). En 1983 se deroga el Acuerdo presidencial por el que se creó COPLAMAR, concluyendo su operación con una amplia infraestructura respaldada por 34 programas, atendiendo a 20 millones de habitantes en distintas zonas del país. El argumento principal fue era “necesario vincular los programas de atención en zonas deprimidas y grupos marginados, con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales e institucionales, para lograr una mejor coordinación en la estrategia de desarrollo rural.” (DOF: 20/04/1983)

En la década de los ochenta, el orden económico fue el primero en el que se ejerció una política de cambio radical por parte del gobierno. La crisis en 1982, la economía se caracterizaba por: a) un déficit fiscal del sector público que

llegó a 17.6%, como proporción del producto interno bruto; b) una tasa de inflación de casi 60.0%, y c) un déficit en cuenta corriente que representó 4% del PIB. Estos indicadores, fueron el resultado de una compleja combinación de factores estructurales, tales como el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro (apoyado en la sustitución de importaciones), el abandono de la sana y prudente disciplina fiscal, así como el creciente papel intervencionista del Estado en casi todas las actividades de la vida económica”. (Solis: 200, 388)

Al asumir el cargo como presidente de la república, Miguel de la Madrid (1982-1988), enfrenta una situación compleja, y realiza importantes acciones, desde reformas estructurales al aparato estatal, hasta un conjunto de modificaciones jurídicas y administrativas, para cambiar de un modelo estatal de bienestar en crisis, al modelo neoliberal. Emprende una serie de políticas de suma importancia como la privatización y descentralización del sector público, que transforman de manera trascendental la visión de la administración pública, de tener un aparato burocrático de gran dimensión al emprender su reducción posible.

Reorienta la política económica, en principio fue palear y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa, otorgando prioridad a la corrección del déficit fiscal, para estabilizar la economía y sentar las bases para el cambio estructural. El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) fue el primer paso de la recuperación económica; el Plan Nacional de Desarrollo (PND) dado a conocer en mayo de 1983 de acuerdo con la Ley de Planeación promulgada con anterioridad, fue el siguiente paso. Casi todo el sexenio se aplicaron una serie de medidas para continuar con la recuperación económica. (Medina, 1994: 239-249)

A partir de 1984, los Programas Sectoriales Concentrados (PROSEC), los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los Programas Estatales de Inversión (PEI), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM) se unificaron bajo el rubro de Programas de Desarrollo Regional.

Las condiciones políticas, económicas y sociales no eran favorables cuando asumió la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, el tema de la pobreza era impostergable. En este contexto su gobierno adoptó medidas para reorientar la política social, a través de la instauración del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) 1988-1994.

Este Programa tuvo como objetivos: coordinar y supervisar las acciones de alivio de la pobreza en México; mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado, creando las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de organismos sociales y las autoridades locales; y constituir a la *Solidaridad* de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil. (PRONASOL, 1991)

Cuando Ernesto Zedillo asume el Poder Ejecutivo Federal en diciembre de 1994, el contexto político y económico presentaba serios desequilibrios: la sobrevaluación del peso; crímenes políticos (Luis Donald Colosio y Ruíz Massieu); el movimiento zapatista (EZLN); una sociedad mexicana más politizada; partidos políticos de oposición más fuertes que abanderaban las necesidades sociales insatisfechas.

Durante el gobierno zedillista, la pobreza ascendió en 1996 a 65.2 millones de pobres; aun cuando la economía se recuperó en 1997, existía un rezago del empleo formal, aumentó el empleo precario y el subempleo, así como se presentó una pérdida en los salarios reales, contribuyendo a que se elevará la suma de pobres a 70.9 millones en 1999. (El Financiero: 2000) Para ser frente a estas condiciones de la población, arranca el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (PROGRESA), siendo éste una adecuación del PRONASOL de Salinas. El nuevo Programa se enfocó principalmente en los factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema, que son: educación, salud, alimentación, vivienda y empleo; por ello, se diseñaron acciones y

estrategias a emprender para tratar de combatir los problemas de marginación y pobreza.

### Alternancia política

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 imprimieron un sello inédito en la historia política nacional, la sociedad optó por la alternancia en el poder político presidencial; y, con ello el candidato del Partido Acción Nacional obtuvo el triunfo en el Poder Ejecutivo Federal tras siete décadas de dominación y hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional.

El gobierno de Fox reconoció el grado de avance en la superación de la pobreza mediante PROGRESA puesto en marcha en la administración anterior, dirigido a quienes se encuentran en pobreza extrema en zonas urbanas y rurales; de tal manera que decidió continuar con dicho Programa haciendo modificaciones, integrando acciones distintas y cambiando algunos mecanismos de operación. En 2002 surge el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con una visión ampliada, formando parte de la estrategia *Contigo*, que integra las políticas sociales del Gobierno Federal, y se vincula a dos de sus cuatro vertientes: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias.

Cabe señalar que en el diseño de programas sociales enfocados a los municipios, el gobierno foxista a diferencia de las anteriores administraciones gubernamentales priistas se distingue por dos aspectos:

1.- Basa el diseño de programas sociales mediante el instrumento central de los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se postulan como una alternativa para medir el desarrollo de la población mundial. Tal es el caso del *Plan para el Fortalecimiento de la Redes de Servicios de Salud en los 58 Municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano 2005-2006*, que obedece al interés por atender de manera prioritaria la población que padece un alto grado de pobreza que aqueja a las comunidades indígenas.

2.- Retoma el enfoque territorial de COMPLAMAR con variantes, en donde se articulan todas las acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que se encuentra en regiones caracterizadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza; instrumenta el Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) en 2002.

## **2.2. El Programa de Desarrollo Local (PDL)**

El gobierno de Vicente Fox impulsó otras políticas de desarrollo social. En 2001 se dio a conocer la Estrategia de Microrregiones, teniendo el propósito de reducir la pobreza en las zonas con mayor grado de marginación del país, con énfasis en los municipios indígenas, mediante los Centros Estratégicos Comunitarios (CECs), que serían detonantes del desarrollo, y se estableció el término obras de “bandera blanca” para denominar a los proyectos que incrementaban el capital fijo de las comunidades en lo referente a agua potable, drenaje, electrificación y piso firme, entre otros. (Amaya y Ocampo, 2011: 9)

El *Programa de Desarrollo local*, se sustentó en el diseño de las políticas sociales con enfoque territorial reconociendo que la marginación es un fenómeno estructural que se manifiesta a través del rezago histórico de grandes extensiones del país, que evidencia principalmente la carencia o insuficiencia de infraestructura, de servicios básicos y apoyo a las actividades económicas. Asimismo, se reconoce el desarrollo desigual que han experimentado distintas regiones del país debido a diferentes causas, entre las que se encuentran la dispersión poblacional y la complejidad orográfica, que impacta en las posibilidades de accesibilidad y comunicación. (SEDESOL, 2007)

De esta manera, la Estrategia de Microrregiones constituyó uno de los principales esfuerzos de coordinación institucional para incidir favorablemente en las causas que originan la pobreza de los territorios con los más altos índices de marginación en el país. Es así que se pone en marcha el *Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)* se trata de una herramienta fundamental de la política social dirigida a lo local que impulsó la Secretaría de

Desarrollo Social, bajo la cual se articularon acciones necesarias que se basaron en el discurso oficial de brindar -de manera integral- verdaderas oportunidades de desarrollo a la población que se encuentra en regiones caracterizadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza.

#### Instalación de microrregiones

Las microrregiones se basan en la información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), donde señala la existencia de alrededor de 200 mil localidades, de las cuales un poco más de 122 mil tenían menos de 50 habitantes, lo que evidencia la dispersión poblacional. La estrategia parte de identificar zonas de atención prioritaria rurales, reconoce las condiciones estructurales de rezago de los municipios de muy alta y alta marginación, que conforman las microrregiones, para luego detectar aquellas localidades denominados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) que presenten las mejores condiciones para brindar servicios y oportunidades a los habitantes de otras localidades más pequeñas y en situación de dispersión dentro su área de influencia. (ROP, 2007)

En este contexto, el Programa actuó en las microrregiones promoviendo la atención o impulso a los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) que se establecen como localidades que funcionaron como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de un área de influencia; así los CEC se atendían a través de distintos tipos de apoyo, para que impulsaran el desarrollo en las microrregiones. Se pretendía vincular acciones en las microrregiones para orientar con mayor precisión los esfuerzos e inversiones, beneficiando a la población que las habita.

El panorama gubernamental partía de que dicha estrategia es una forma de trabajo que se fundamentaba en la unión de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos de los territorios que presentan condiciones de marginación crónica en el país, con la participación activa y protagónica de las comunidades en su propio desarrollo.

Para el 2000, de los 2 443 municipios que se registraban en nuestro país, 803 son calificados como indígenas en la medida que concentraban 30 % y más de Población Indígena Estimada (PIE). De 801 municipios indígenas, solo tres son de muy baja marginación, 12 son de baja, 79 de media, 407 de alta y 300 de muy alta marginación. El 88% de los municipios indígenas se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación. (Plan Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: 2001, 31)

**Cuadro 1**

<b>Municipios con 30% y más de población indígena estimada por grado de marginación 2000</b>												
Municipio	Total	%	Muy alta	%	Alta	%	Media	%	Baja	%	Muy Baja	%
Nacional	2 443	100	386	15.5	906	37.1	486	19.9	417	17.1	247	10.1
Indígenas	803	32.9	300	37.4	407	50.7	79	9.8	12	1.5	3	0.4

Fuente: Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990, México, CONAPO, 1993, Embriz Osorio, Arnulfo, (cfoordinador), Sistema de Información Básica para la acción indigenista. Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, México, INI, PNUD, 1996, Estimación del Índice de marginación municipal, 2000, CONAPO, 2001.

En este sentido, el gobierno tenía la intención de reducir la pobreza en las zonas con mayor grado de marginación del país, con énfasis en los municipios indígenas, mediante los Centros Estratégicos Comunitarios, que serían detonantes del desarrollo, y se estableció el término obras de bandera blanca<sup>3</sup> para denominar a los proyectos que incrementaban el capital fijo de las comunidades en lo referente a agua potable, drenaje, electrificación y piso firme, entre otros. (González, 2005:9)

En *el Programa de Desarrollo Local*, las entidades federativas fueron las encargadas de proponer la aglutinación de municipios en microrregiones. Se identificaban lugares estratégicos en cada microrregión con base en criterios de

<sup>3</sup> Respecto del concepto de Banderas Blancas, en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2007, se les define del modo siguiente: “constituyen el conjunto de condiciones mínimas necesarias para fortalecer una localidad CEC y su área de influencia en sus capacidades de infraestructura y servicios básicos, para apoyar su crecimiento económico”. Se añade que “Las Banderas Blancas son indicadores de medición de la Estrategia de Microrregiones, para cuantificar las acciones desarrolladas por los distintos programas que intervienen; son condiciones básicas en las localidades CEC, que incluyen acciones de infraestructura como lo son: el suministro eléctrico básico, camino transitable todo el año, servicio educativo básico, telefonía, servicio básico de salud, servicio público de computación y acceso a internet, suministro de agua, abasto de la canasta básica, drenaje, plantas de tratamiento de agua, letrinización y piso firme en las viviendas, así como una organización comunitaria de ahorro, servicios o producción. Además el plan de ordenamiento de cada localidad CEC, la legalización patrimonial rural e identidad jurídica de los habitantes del CEC y su Área de Influencia”. En: Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2007. DOF 28/02/2007.

volumen, de estabilidad poblacional, de conexión con su entorno, de disponibilidad de servicios de educación y de salud, de infraestructura básica y de vocación productiva, ente otros, con el propósito de ubicar ahí Centros Estratégicos Comunitarios para transformar a la comunidad en un polo de desarrollo. (ROPa, 2007)

El objetivo del Programa era el coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno y de la propia población en el desarrollo social, económico y humano; además promovía la equidad y enfoque de género.

Para integrar las microrregiones fue necesario elaborar un índice de marginación. Algunos de sus componentes son el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin energía eléctrica y sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, entre otros. Las microrregiones debían integrarse por localidades con las siguientes características: “I. Municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, II. Municipios Predominantemente indígenas y III, Municipios con índice de Marginación Relativa de 5 entidades federativas” (González, 2005: 17)

Los componentes del índice de marginación del *Programa de Desarrollo Local (microrregiones)* fueron:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más;
- Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más;
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica;
- Porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada;
- Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento;
- Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra;
- Porcentaje de población en localidades con menos de 5, 000 habitantes;
- Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos. (Amaya y Ocampo, 2011: 10)

Este tipo de programa obedece al alto grado de rezago social y marginación que presenta más de la mitad de los municipios del país y la contrastante desigualdad que se observa tanto a nivel nacional entre entidades federativas, como a nivel estatal entre los diferentes municipios de cada estado, y en lo que respecta a nivel municipal entre sus diferentes localidades. Todo ello obliga al gobierno a diseñar dentro de la política social estrategias de desarrollo local y regional teniendo como objetivo contrarrestar las desigualdades que existen en el país.

**Cuadro 2**

<b>Distribución de los Recursos de PDL en 2007</b>			
<b>Tipo de Apoyo</b>	<b>Número de Proyectos</b>	<b>Inversión</b>	<b>Porcentaje de la Inversión Total</b>
Agua potable	222	161,459.50	16%
Alcantarillado	189	132,957.30	13%
Electrificación	307	119,833.80	12%
Infraestructura Educativa	355	116,061.20	11%
Honorarios y Capítulo 5000		89,706.60	9%
Caminos rurales y carreteras	95	74,691.00	7%
Centros Comunitarios de aprendizaje	489	72,633.80	7%
Vivienda	393	64,467.90	6%
Otros	103	57,441.30	6%
Infraestructura y Proyectos Productivos	462	45,503.20	4%
Infraestructura de Salud	141	44,084.10	4%
Asistencia Social y Servicios Comunitarios	75	29,944.60	3%
Urbanización y Pavimentación	13	4,153.30	0%
Identidad Jurídica	317	4,088.90	0%
<b>TOTAL</b>	<b>2,844</b>	<b>1,017,026.50</b>	<b>100%</b>
SEDESOL, DIAGNÓSTICO SOBRE EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS, MÉXICO, 2012.			

El *Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones*, actuó de manera complementaria a las obras y acciones del entonces *Programa de Apoyo a las Zonas de Atención Prioritaria*, al establecer objetivos de impacto regional entre los municipios de alta y muy alta marginación.

### **2.3. Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP).**

Tras las cerradas elecciones federales de 2006 y tan cuestionable triunfo de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, el ambiente a su arribo se centró en un ambiente que recobra la crisis de credibilidad por parte de la sociedad en general, así como de los actores políticos involucrados. La dirección de la política social del gobierno de Calderón dio continuidad en el mismo tenor del primer gobierno presidencial del Partido Acción Nacional, siendo Oportunidades uno de los programas principales.

El gobierno calderonista en esta misma línea emprende el *Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)*, destinado a contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación o rezago social del país, o las zonas que presenten alta concentración de personas en condición de pobreza, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral social, económico y humano- de su población. (ROP, 2007)

Específicamente se orientó a incrementar la calidad de vida de las personas a través del mejoramiento de su vivienda, disminuyendo los pisos de tierra y brindando el acceso al servicio sanitario. Asimismo, a apoyar el capital físico de las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza, a través de la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica y de comunicaciones que permitieran el acceso de la población a los servicios y bienes públicos.

Este Programa operó en las localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social o que presenten alta concentración de personas en pobreza. También podría actuar en municipios y localidades en casos de emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres o contingencias naturales como huracanes, terremotos, deslaves, y otros eventos similares. Contemplaba dos tipos de apoyo monetario a las áreas con alta y muy alta marginación: primer tipo de apoyo, enfocado al mejoramiento de las condiciones de vivienda, y segundo tipo de apoyo, enfocado a la creación y mejoramiento de la infraestructura social básica. Bajo este esquema, la

población objetivo no tendría que pagar ni monetariamente ni en especie por los beneficios brindados al finalizar las obras. Para recibir apoyos, era necesario presentar los proyectos mediante el Comité de Planeación de Desarrollo (COPLADE) a la delegación estatal de la SEDESOL, que realizaría un análisis técnico-normativo del proyecto y observaría la disponibilidad presupuestaria. Luego sería estudiado por el Comité de Validación y se informaría por escrito al COPLADE en un máximo de 30 días, y, de no faltar ningún dato, se aprobaría la solicitud. (Amaya y Ocampo, 2011: 12,13)

De manera conjunta con el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), el PAZAP se establece como una de las principales herramientas de política pública para impulsar el desarrollo de los municipios que se integren a la estrategia para la atención integral de los municipios con menor índice de desarrollo humano, denominada por el gobierno calderonista *Estrategia 100x100*.<sup>4</sup> La perspectiva del desarrollo local que su antecesor sentó las bases para este tipo de programas sociales se basa en el enfoque territorial.

En el argumento oficial se enfatiza que este programa facilitaría la atención integral a la población de estos municipios al hacer converger otros programas y acciones de política social de diversas dependencias y de gobiernos locales hacia las zonas más marginadas y con mayor rezago social; además, permitiría identificar y alcanzar la escala idónea, a nivel hogar, localidad, municipio o región, para la provisión de bienes y servicios públicos.

El municipio de esta manera teje su vinculación con el desarrollo local, entendido como el “conjunto de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen de manera coordinada el logro de propósitos comunes de bienestar, convivencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio determinado”. (CEPAL: 2000)

---

<sup>4</sup> La Estrategia 100x100 comprendía 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano y mayor marginación que se encuentran en siete estados del país; su atención tenía alrededor de 1.4 millones de mexicanos. Planteada por el gobierno de Felipe Calderón, se señalaba que esta Estrategia no era un *programa* del Gobierno Federal, en el sentido de contar con una partida presupuestal específica: “es un esquema de coordinación que conjunta las acciones de los diferentes programas federales que promueven el desarrollo económico y social, y por lo tanto, hace concurrir los recursos asignados presupuestalmente a cada programa.”

En esta gestión gubernamental al municipio se le observa como un campo inédito de fuerzas a favor del florecimiento de las capacidades de las personas y de los grupos sociales, a la manera de iniciativas autogestionarias innovadoras, relacionales y en auto-construcción, el territorio sigue siendo base para la localización de los recursos naturales, de los capitales, de la defensa de los pueblos originarios y de la demanda colectiva de éstos por otros satisfactores, donde la exclusión se convierte en factor determinante para configurar los aspectos anteriores y, donde el bienestar social es uno de los imperativos para dar solución a esta grave situación.

**Cuadro 3**

<b>Comparación entre PDL y PAZAP Universo de Atención</b>	
<b>PDL</b>	<b>PAZAP</b>
<p>a) Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo microrregional y sus áreas de influencia;</p> <p>b) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria y de las microrregiones;</p> <p>c) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Conapo;</p> <p>d) Las localidades de alta y muy alta marginación, con una población entre 500 y 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.</p>	<p>El Programa operará en las localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social o que presenten alta concentración de personas en pobreza.</p>
<b>Montos de los Apoyos</b>	
<p>El monto federal máximo de apoyo será de hasta \$4,500,000.00 para las obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación-</p> <p>El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2,500,000.00</p>	<p>El monto federal máximo de apoyo para los paquetes básicos de infraestructura y vivienda será de hasta \$4,500,000.00 para las obras relacionadas con caminos rurales, carreteras, plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación</p> <p>El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2,500,000.00</p>
<p>Fuente: Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de zonas Prioritarias, México, Sedesol 2012.</p>	

Tanto la actuación del PDL, como del PAZAP hizo que se integraran para dar paso al PDZP. Los objetivos de los distintos programas eran similares, aunque en la cobertura diferían un poco, pues el PAZAP además de la marginación tomaba en cuenta la alta concentración de pobreza, y el PDL, a los municipios predominantemente indígenas. (Amaya y Ocampo, 2011: 15) En la práctica, la

complementariedad de ambos llegó a ejercerse conjuntamente bajo una estrecha coordinación.

#### **2.4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**

La presente investigación parte de la premisa que este tipo de programas sociales hacia el tratamiento de los municipios más pobres del país es a partir del enfoque territorial sustentado en la herramienta de la focalización, que se instaura en el entramado institucional a través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) publicada en enero de 2004, que introdujo el concepto de **Zonas de Atención Prioritarias** que las define como las áreas o regiones que sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. La instancia quien orienta su determinación por los criterios de resultados es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debiendo en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la política social (LGDS, 2013: 7)

Este marco legal señala el procedimiento de determinación a dónde irían los recursos públicos de estos programas sociales, es el Ejecutivo Federal quien establece el proceso para delimitar dichas zonas, por lo que revisará anualmente las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el CONEVAL de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. En concordancia, la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la *Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria*, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. (LGDS, 2013: 7)

Asimismo, se señala que es de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de

desarrollo social, los lineamientos y criterios que establezca dicho organismo sobre la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza y se deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social, y
- Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Así la aplicación del PAZAP se basó en el establecimiento de regiones rurales o urbanas del territorio nacional, que conforme a los criterios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) presentara sobre las condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social, que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades e insertarse en la dinámica del desarrollo nacional.

#### **2.4.1 Consejo Nacional de Población (CONAPO)**

Otro organismo para definir las zonas a través del enfoque territorial para el tratamiento de la pobreza extrema de los municipios y sus localidades, es el Consejo Nacional de Población (CONAPO) quien proporciona información del comportamiento de la marginación, así como de sus indicadores. Para esta instancia gubernamental, el fenómeno de la marginación es la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, así como la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. En este tenor, se encarga de elaborar las estimaciones del índice de marginación por componentes principales, con el objetivo de analizarla, a través del tiempo y dar cuenta de las transformaciones ocurridas en el país. Los indicadores socioeconómicos del índice de marginación se compone de cuatro dimensiones. (CONAPO, 2012)

- Educación
  - Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta y Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.
- Vivienda
  - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada.
  - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario.
  - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica.
  - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
  - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento.
- Distribución de la población
  - Porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes.
- Ingresos
  - Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

La información de la marginación en México es un instrumento de retroalimentación y reconfiguración de las políticas públicas aplicables a la atención de estos grupos vulnerables. En este sentido el CONEVAL parte de la medición de la pobreza multidimensional, esto implica la precisión de criterios para agregar las características de los individuos, a fin de generar indicadores que permitan analizar la magnitud y evolución de esta problemática.

Las medidas agregadas de pobreza deben satisfacer las siguientes cuatro propiedades: asegurar la comparabilidad de las mediciones de pobreza a nivel, estatal y municipal, y a lo largo del tiempo, permitir valorar la contribución de los estados y municipios a la pobreza nacional, posibilitar el conocimiento de la participación de cada una de las dimensiones, y tener algunas propiedades analíticas deseables. (CONEVAL, 2010: 43)

En este marco de referencia, se definen tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: de incidencia, de profundidad y de intensidad.

La medida de incidencia, se refieren el porcentaje de la población o de un grupo de población específico que padece algún tipo de económica o social. Los trece indicadores de pobreza multidimensional, de bienestar o de carencia que deberá reportar el CONEVAL son los siguientes:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.
2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
3. Carencia por rezago educativo.
4. Carencia de acceso a la seguridad social.
6. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
7. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
8. Carencia de acceso a la alimentación.
9. Población con una o más carencias sociales.
10. Población con tres o más carencias sociales.
11. Población en pobreza multidimensional.
12. Población en pobreza multidimensional extrema.
13. Población en pobreza multidimensional moderada.

Se señala dentro de la metodología para la medición de la pobreza en México, que la medida de incidencia de pobreza multidimensional permite conocer el porcentaje de la población en situación de pobreza y derivar fácilmente el número de personas en esa condición; representa una medida conocida y fácilmente interpretable; y, particularmente permite desagregar las medidas nacionales de forma que se pueda conocer la participación de las entidades y municipios en la determinación de las medidas nacionales de pobreza. (CONEVAL, 2010: 44)

Con relación a la medida de profundidad, por una parte se asocia al espacio del bienestar y otra concierne directamente al índice de privación social. Esta medida se presenta tanto para la población con carencias sociales como para aquella que no las tiene. En cuanto al índice de privación social, la profundidad

de las carencias se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias sociales. Este indicador debe estimarse para los cuatro grupos siguientes: la población en pobreza multidimensional, la población en pobreza multidimensional extrema, la población con ingresos superiores a la línea de bienestar que tiene al menos una carencia, y la población con al menos una carencia social. (CONEVAL, 2010: 45)

Por lo que se refiere a las medidas de intensidad, se construyen a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad, permitiendo realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional, por lo que se estiman tres medidas de intensidad:

1. Intensidad de la pobreza multidimensional. Se define como el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional.
2. Intensidad de la pobreza multidimensional extrema. Se define como el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema.
3. Intensidad de la privación de la población con al menos una carencia. Se define como el producto de la medida de incidencia de la población que tiene al menos una carencia social y la proporción promedio de carencias de esa población.

Estas medidas de intensidad permiten conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para orientar la definición de las políticas públicas de desarrollo social. (CONEVAL, 2010: 45,46) Con relación a la cohesión social que es el único indicador asociado al contexto territorial presente en el artículo 36 de la LGDS, la medición de este espacio es mediante los indicadores de cohesión social: el índice de Gini<sup>5</sup>; el grado de polarización social de la entidad federativa

---

<sup>5</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución

o del municipio; la razón del ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; y, el índice de percepción de redes sociales. (CONEVAL, 2010: 46) La clasificación es con base a las entidades federativas o municipios según el grado de cohesión social.

Se resalta que de acuerdo a los ordenamientos de la LGDS, el CONEVAL reportará las medidas agregadas de pobreza y de carencia social recién descritas cada dos años a escala nacional y para las entidades federativas, y cada cinco años para el país en su conjunto, las entidades federativas y los municipios del país.

La identificación de la pobreza definida como multidimensional se vuelve compleja, requiriendo no solo contar con fuentes de información que permitan captar la totalidad de los indicadores que se usarán en la medición, sino con un alto grado de especialidad, de técnicas y metodologías que obligan a tejer un entramado de colaboración interinstitucional para generar información con apego a lo dispuesto en lo que marca la LGDS; así como, a partir de informaciones, diseñar y construir políticas públicas que atiendan de manera directa y efectiva a la pobreza y marginación de las poblaciones del territorio mexicano.

Se observa que para seleccionar a la gama de “pobres” el concepto de pobreza cada vez es más desagregado con una serie de variables y factores para la construcción de las políticas públicas que obedezcan a problemáticas específicas. Esto no significa que este mal, ya que la administración pública como lo apunta Uvalle (2012) es un aparato de poder inmutable, es una institución que se desarrolla con base en los procesos de cambio, sin embargo es imprescindible que la sociedad, los ciudadanos y los organismos gubernamentales tengan un rol más activo en la construcción de las agendas y las políticas públicas.

---

perfectamente equitativa. Es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini, se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero también para medir cualquier forma de distribución desigual.

Consecuentemente, la administración pública contemporánea no debe entenderse únicamente como un sistema de operaciones y procedimientos en sí misma, como si fuese una ínsula o una entidad aislada de los problemas y las oportunidades de cambio que se generan en los ambientes externos. Por el contrario, ahora son más visibles los procesos de gobierno en los cuales la administración pública ocupa un lugar central para estructurar las decisiones, las políticas públicas, los recursos y las acciones que se aplican en los diferentes núcleos de la vida asociada. (Uvalle, 2012: 114) Por ello, la importancia no sólo conceptual y compleja de la pobreza, sino que obliga a ver más allá de mediciones, tipologías, indicadores, números y porcentajes; de frente ver los rostros humanos que padecen ésta situación y así profundizar de manera constructiva vínculos con las personas, comunidades, sociedades.

#### **2.4.3. Semblanza de la pobreza nacional y municipal.**

En las últimas décadas hemos enfrentado un proceso vertiginoso de transformación en diversas áreas: social, político, económico, cultural, medio ambiental, tecnológico, inmersos en la globalización, que exigen a los gobiernos municipales adecuar sus estructuras administrativas para que respondan a las nuevas realidades y exigencias de nuestra sociedad y entorno. La tarea de gobernar en estos tiempos implica valorar estrategias relacionadas con la atención y la solución de los problemas de manera compartida, responsable y humana, tal es el caso de la pobreza que padecen millones de mexicanos. Si bien el panorama de complejidad es creciente, la administración pública en la actualidad también debe generar capacidades de dirección, gestión y coordinación inter e intra gubernamental con gran funcionalidad ante los imperativos de una vida pública más organizada, demandante y exigente.

Cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social reporta 52 millones de pobres siendo el 46.1 % de la población en 2010 y, en 2012 el 45.5% representando a 53 millones de pobres. Significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que necesita para satisfacer sus necesidades, así como no ejerce al menos uno de los derechos sociales tales como: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad de la

vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Tratándose de pobreza extrema en 2010 se tenía un 11.3% de la población, siendo 12 millones de personas con esta condición, en comparación con 2012, el 9.8% de la población nacional se encuentra en pobreza extrema, siendo 11 millones de personas que carecen del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales.

**Cuadro 4**  
**Medición de la pobreza México 2012**  
**Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas 2010-2012**

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Cambios en el número de personas		Porcentaje		Miles de personas		Cambios en el número de personas	
	2010	2012	2010	2012	Porcentual	Absoluto	2010	2012	2010	2012	Porcentual	Absoluto
						(Miles de personas)						(Miles de personas)
Aguascalientes	38,1	37,8	456,8	467,6	2,3	10,7	3,8	3,4	45,1	42,0	-7,0	-3,1
Baja California	31,5	30,2	1.019,8	1.010,1	-0,9	-9,7	3,4	2,7	109,1	91,5	-16,1	-17,6
Baja California Sur	31,0	30,1	203,0	211,3	4,1	8,3	4,6	3,7	30,3	25,8	-14,8	-4,5
Campeche	50,5	44,7	425,3	387,9	-8,8	-37,4 *	13,8	10,4	116,1	90,7	-21,8 *	-25,3
Coahuila	27,8	27,9	775,9	799,3	3,0	23,3	2,9	3,2	81,9	92,7	13,1	10,8
Colima	34,7	34,4	230,3	237,2	3,0	6,9	2,5	4,0	16,7	27,4	63,9	10,7
Chiapas	78,5	74,7	3.866,3	3.782,3	-2,2 *	-84,0 *	38,3	32,2	1.885,4	1.629,2	-13,6	-256,2
Chihuahua	38,8	35,3	1.371,6	1.272,7	-7,2	-98,9	6,6	3,8	231,9	136,3	-41,2 *	-95,6
Distrito Federal	28,5	28,9	2.537,2	2.565,3	1,1	28,2	2,2	2,5	192,4	219,0	13,9	26,6
Durango	51,6	50,1	864,2	858,7	-0,6	-5,5	10,5	7,5	175,5	128,0	-27,1 *	-47,5
Guanajuato	48,5	44,5	2.703,7	2.525,8	-6,6	-177,9	8,4	6,9	469,5	391,9	-16,5	-77,6
Guerrero	67,6	69,7	2.330,0	2.442,9	4,8	112,9	31,8	31,7	1.097,6	1.111,5	1,3	14,0
Hidalgo	54,7	52,8	1.477,1	1.465,9	-0,8	-11,1	13,5	10,0	364,0	276,7	-24,0	-87,3
Jalisco	37,0	39,8	2.766,7	3.051,0	10,3	284,3	5,3	5,8	392,4	446,2	13,7	53,8
México	42,9	45,3	6.712,1	7.328,7	9,2	616,7	8,6	5,8	1.341,2	945,7	-29,5 *	-395,6
Michoacán	54,7	54,4	2.424,8	2.447,7	0,9	22,9	13,5	14,4	598,0	650,3	8,8	52,4
Morelos	43,2	45,5	782,2	843,5	7,8	61,3	6,9	6,3	125,4	117,2	-6,6	-8,3
Nayarit	41,4	47,6	461,2	553,5	20,0	92,3 *	8,3	11,9	92,7	138,7	49,6	46,0
Nuevo León	21,0	23,2	994,4	1.132,9	13,9	138,4	1,8	2,4	86,4	117,5	36,1	31,1
Oaxaca	67,0	61,9	2.596,3	2.434,6	-6,2	-161,7	29,2	23,3	1.133,5	916,6	-19,1	-216,9
Puebla	61,5	64,5	3.616,3	3.878,1	7,2	261,9	17,0	17,6	1.001,7	1.059,1	5,7	57,3
Querétaro	41,4	36,9	767,0	707,4	-7,8	-59,6 *	7,4	5,2	137,5	98,7	-28,2 *	-38,7
Quintana Roo	34,6	38,8	471,7	563,3	19,4	91,6 *	6,4	8,4	87,5	122,2	39,5	34,6
San Luis Potosí	52,4	50,5	1.375,3	1.354,2	-1,5	-21,1	15,3	12,8	402,6	342,9	-14,8	-59,6
Sinaloa	36,7	36,3	1.048,6	1.055,6	0,7	6,9	5,5	4,5	156,3	130,2	-16,7	-26,1
Sonora	33,1	29,1	905,2	821,3	-9,3	-83,9	5,1	5,0	140,1	139,8	-0,2	-0,3
Tabasco	57,1	49,7	1.291,6	1.149,4	-11,0	-142,2 *	13,6	14,3	306,9	330,8	7,8	23,9
Tamaulipas	39,0	38,4	1.301,7	1.315,6	1,1	13,9	5,5	4,7	183,4	160,2	-12,7	-23,2
Tlaxcala	60,3	57,9	719,0	711,9	-1,0	-7,1	9,9	9,1	118,2	112,2	-5,0	-5,9
Veracruz	57,6	52,6	4.448,0	4.141,8	-6,9	-306,2	18,8	14,3	1.449,0	1.122,0	-22,6 *	-327
Yucatán	48,3	48,9	958,5	996,9	4,0	38,3	11,7	9,8	232,5	200,6	-13,7	-31,9
Zacatecas	60,2	54,2	911,5	835,5	-8,3 *	-76,0 *	10,8	7,5	164,1	115,3	-29,7 *	-48,8
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>46,1</b>	<b>45,5</b>	<b>52.813,0</b>	<b>53.349,9</b>	<b>1,0</b>	<b>536,9</b>	<b>11,3</b>	<b>9,8</b>	<b>12.964,7</b>	<b>11.529,0</b>	<b>-11,1 *</b>	<b>-1,435,7</b>

\* El cambio en pobreza respecto de 2010 es estadísticamente significativo con un nivel de significancia de 0.05.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Las condiciones que presentan los municipios sobre todo los indígenas es de pobreza y pobreza extrema, haciéndolos un sector marginal: con falta de acceso a los servicios de salud, la falta de alimentación; con rezago educativo, con carencia de vivienda digna, y con alto grado de desempleo, ya que forman parte de un segmento poblacional fundamentalmente rural, que los orilla a la

migración en busca de oportunidades. Las estadísticas del CONEVAL muestran que Chiapas es el estado con más pobres ya que representa el 78.5%, teniendo 3 millones de personas en 2010 y en 2012 refleja el 74.7% de la población en esta situación, sumando 3 millones 782 personas. Le sigue Guerrero (67.6%); Oaxaca (67%); Puebla (61.5%); Tlaxcala (60.2%); Zacatecas (60.2%). Para el 2012 Chiapas continua en primeros términos como ya se dijo; Guerrero (69.7%); Puebla (64.5%); Oaxaca (61.9%); Tlaxcala (57.9%); Zacatecas (54.2%).

Respecto a la pobreza extrema, se observa en el cuadro 1, que el estado de Chiapas tanto en 2010 como en el 2012, representa el 38.3% y el 32.2% respectivamente. Guerrero se coloca en segundo lugar con el 31% y Oaxaca con el 29% y 23%. Del total de la población con pobreza extrema, se observa que hubo una variación ya que en 2010, era el 11.3% y en 2012 bajo el 9.8%; reportándose un total de personas en esta condición de 11 millones, 529 mil.

A nivel municipal se tiene que en 40% de los municipios del país, el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor al 75%; se destaca que la mayoría de éstos son municipios pequeños, en localidades rurales y con altos porcentajes de población de habla indígena. (PND 2013: 44)

Sobresale que los tres municipios con mayor porcentaje de población en pobreza son: San Juan Tepeuxtla, Oaxaca; Aldama y San Juan Canuc de Chiapas con un 97%; como se puede apreciar en el siguiente cuadro, los municipios se concentran en las entidades federativas que a nivel nacional representan mayor porcentaje de pobres.

**Cuadro 5**  
**Municipios con el mayor porcentaje de población en pobreza a nivel nacional en el año 2010.**

Entidad Federativa	Municipio	% de la Población en pobreza
Oaxaca	San Juan Tepeuxtla	97.4
Chiapas	Aldama	97.3
Chiapas	San Juan Cancuc	97.3
Veracruz	Mixtla de Altamirano	97.0

Chiapas	Chalchihuitán	96.8
Oaxaca	Santiago Textitlán	96.6
Chiapas	San Andrés Duraznal	96.5
Chiapas	Santiago el Pinar	96.5
Chiapas	Sitalá	96.5
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	96.4

Fuente: Elaborado con información del CONEVAL 2010.

Por otra parte, en lo que corresponde a la población en pobreza extrema que es la que tiene tres o más carencias sociales y un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en esta condición fueron los siguientes:

**Cuadro 6**  
**Municipios con el mayor porcentaje de población en pobreza extrema a nivel nacional en el año 2010**

Entidad Federativa	Municipio	% de la Población en pobreza
Guerrero	Cochoapa el Grande	82.6
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	80.8
Chiapas	San Juan Cancuc	80.5
Veracruz	Mixtla de Altamirano	80.3
Chiapas	Chalchihuitán	79.8
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	79.7
Chiapas	Aldama	78.8
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	77.4
Oaxaca	San Juan Petlapa	77.2
Guerrero	Metlatónoc	77.0

Fuente: Elaborado con información del CONEVAL 2010.

El CONEVAL señala que en 2010, 1,003 municipios tienen 75 por ciento o más de su población en pobreza; y en 190 municipios se concentran la mitad de las personas en situación de pobreza del país; en el siguiente cuadro se aprecian los diez municipios que tienen más pobres extremos:

**Cuadro 7**  
**Municipios con el mayor número de personas en pobreza extrema a nivel nacional en el año 2010**

Entidad Federativa	Municipio	Núm. de personas en pobreza
Chiapas	Ocosingo	144,088
Puebla	Puebla	110,012
Guerrero	Acapulco de Juárez	107,048
México	Ecatepec de Morelos	107,023
Chiapas	Chilón	87,519
Chiapas	Las Margaritas	75,339
México	Toluca	66,938
Guanajuato	León	66,687
Distrito Federal	Iztapalapa	63,017

Fuente: Elaborado con información del CONEVAL 2010.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población, reporta indicadores socioeconómicos a nivel municipal, respecto a los servicios de la vivienda, educación e ingreso. Se identifica que en el 2000 el porcentaje analfabeta de 15 años o más era de 18.42 % promedio y en 2010 tuvo una reducción al 14.11%. Respecto a las viviendas habitadas sin drenaje fue de 19.47% bajando al 6.89%; sobre la disponibilidad de energía, en esta comparativa se tiene que bajó del 10% al 4%; con agua entubada de 18.88% a 14.76%; resalta las viviendas con algún nivel de hacinamiento que casi se ha mantenido, de 56.24% al 44.78%; viviendas con piso de tierra se detecta que del 31.5% en 2000, se reduce al 12.74% en 2010. Respecto a las localidades con menos de 5 000 habitantes, también se ha mantenido de 74% a 72%, y sobre la población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos, se encuentra que fue de 73% en el 2000 y en 2010 de 61.81%.

**Cuadro 8**

Indicador socioeconómico nivel municipal	2000			2010		
	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo
% Población analfabeta de 15 años o más	18,42	75,01	1,07	14,11	66,74	0,56
% Población sin primaria completa de 15 años o más	46,39	92,12	5,28	34,19	81,26	3,06
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario	19,47	84,85	0,00	6,89	89,85	0,00
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de energía e	10,02	98,95	0,00	4,06	69,45	0,00
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de agua entu.	18,88	100,00	0,00	14,76	99,74	0,00
% Viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento	56,24	91,06	13,89	44,78	83,24	8,19
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra	31,50	98,09	0,00	12,74	79,71	0,00
% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	74,09	100,00	0,00	72,01	100,00	0,00
% Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos	73,02	98,88	18,41	61,81	98,88	6,40

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010*.

La mayoría de la población en condiciones de pobreza y marginación se concentra en municipios indígenas. Esta marginación radica en las relaciones interétnicas entre pueblos indígenas y no indígenas, que para los primeros han ido configurando un patrón de exclusión de los beneficios del desarrollo de la sociedad en su conjunto. Esta relación de desventaja ha propiciado que la calidad de vida de los pueblos indígenas sea menor que la de la sociedad en general. De los 507 municipios indígenas, 485 tienen niveles de muy alta y alta marginación; con grado medio suman 22 y bajo 2 y solo uno es de muy baja marginación, de acuerdo a la información del II conteo de población y vivienda

y el índice de marginación municipal 2005. La población que habla alguna lengua indígena, fue de poco más de 6 millones de personas lo que representa el 5.8% de la población total, que pertenece a 62 pueblos distintos que poseen cultura y lengua propias.

En 2005, mientras que el 18.1% de la población mexicana estaba en condición de pobreza alimentaria, en municipios indígenas la proporción era de 56.5%. Para el caso de la pobreza de capacidades, los porcentajes eran de 25.1% y 65% respectivamente; mientras que para la pobreza patrimonial era de 48.1% y 82.3. (SEDESOL, 2012: 20) Como se puede observar, las condiciones que presentan los municipios de pobreza y pobreza extrema, los configura como un sector totalmente marginal: con falta de acceso a los servicios de salud, falta de alimentación; con rezago educativo, con carencia de vivienda digna, y con alto grado de desempleo, formando parte de una población principalmente rural, que a pesar de la implementación de diversos programas en un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, han mantenido niveles altos de pobreza en México.

Un caso de éxito sobre la pobreza en los municipios indígenas lo muestra el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. El cual ha proporcionado apoyos económicos a grupos de mujeres indígenas habitantes de localidades de alta y muy alta marginación para impulsar su organización y capacitación en torno a proyectos productivos definidos por ellas mismas. Adicionalmente, otorga recursos para acciones de acompañamiento realizadas por las instancias ejecutoras y becas a promotoras indígenas bilingües que apoyan a las ejecutoras en el seguimiento y acompañamiento de los proyectos. Con ello busca promover la participación de mujeres indígenas en la toma de decisiones y contribuir a mejorar sus condiciones de vida y posición social.

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, establece que el 62% de los proyectos continúa operando dos años después de recibir el apoyo (1586). La encuesta aplicada por el programa en 2012 registra que 59.7% de las mujeres participan en la toma de decisiones. El programa ha

logrado una mayor diversificación de las actividades productivas de los proyectos. Con un presupuesto de 364 millones de pesos el programa apoyó 2 913 proyectos y 31 164 mujeres indígenas, asimismo cuenta con la colaboración de 465 promotoras indígenas bilingües. Los proyectos están distribuidos en 620 municipios y 2,210 localidades clasificadas como de alta y muy alta marginación en 27 entidades federativas.

Focaliza sus acciones en localidades con alta y muy alta marginación, preferentemente fuera de las cabeceras municipales, y con 40% y más de población indígena o que formen parte de las localidades de interés definidas por la CDI. En su proceso operativo el programa incluye como actividades sustantivas y prioritarias a las actividades de capacitación para las beneficiarias (hasta 20% del monto de los proyectos), acompañamiento de los proyectos (15% del monto del proyecto adicional), y seguimiento, con la colaboración de las promotoras indígenas (beca de \$4,500 por promotora). Dichas actividades las realizan principalmente las ejecutoras y la Dirección del Programa únicamente da seguimiento a una muestra de 5% de los proyectos. los grupos de mujeres indígenas apoyados por el programa en 2012 se concentran en cuatro entidades Chiapas, 16%; Guerrero, 13%; Oaxaca, 12% y Veracruz, 11.2%. (CONEVAL, 2013)

En este horizonte, la medición de la pobreza institucionalizada por organismos especializados permite valorar los índices de pobreza de la población con distintas variables, donde la pobreza cada vez se ha tipificado en diferentes rubros. Así veremos en el siguiente apartado, que el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), toma de base a las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), como instrumento metodológico de la focalización, atendiendo a la población que registra índices de pobreza, marginación indicativos para canalizar recursos públicos, que si bien toma de base a los municipios, segmenta en localidades para su operación; dejando de lado al municipio en su integridad como la institución.

### **Capítulo 3. Análisis y perspectivas del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).**

#### **3.1. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)**

Es en el gobierno de Felipe Calderón cuando se emprende el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), es producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, donde la herramienta de política pública se centra en seleccionar a los municipios en condiciones de marginación, preservando el enfoque territorial. Este gobierno reconoce la situación de marginación, rezago y exclusión social que presenta más de la mitad de los municipios del país, la contrastante desigualdad que se observa a nivel nacional entre entidades federativas; a nivel estatal entre los diferentes municipios de cada estado; y, a nivel municipal entre sus diferentes localidades, lo que determina la necesidad de contar con estrategias diferenciadas de desarrollo local y regional, que tengan como objetivo último cerrar las brechas de desigualdad que existen en el país. (ROP, 2009)

Bajo esta lógica, el gobierno federal le apuesta a diversas acciones para mejorar la infraestructura y la actividad económica de las zonas deprimidas; y establece el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) establecida como la estrategia para impulsar un enfoque multidimensional al problema de la persistencia de la pobreza de millones de mexicanos. A partir del ejercicio fiscal de 2009, se conjuntan los programas para el Desarrollo Local y para el Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (PDZP) como ya se mencionó, para dar paso al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, el cual representa uno de los instrumentos de la política social, donde las acciones, objetivos se encuentran asociados con el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 y del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Así como, dentro de la línea que fue denominada “Vivir Mejor”, que es el sello de la política social del gobierno de Felipe Calderón que le imprime los lineamientos a seguir en torno al combate a la pobreza, a través de un enfoque de capital humano. “El Gobierno Federal implementa políticas públicas que promueven el Desarrollo Humano Sustentable, es decir, impulsa un proceso permanente de ampliación

de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.” (PND, 2007: 7)

Se trata de tazar políticas focalizadas, estableciendo acciones dirigidas a segmentos poblaciones para contribuir a beneficiar y auxiliar a la población en pobreza extrema. Es clara la tendencia que envuelve a éste tipo de programas, que se enfocan al desarrollo del capital humano principalmente en: salud, nutrición, educación; oportunidades de ingreso; infraestructura social básica.

**Cuadro 9**

Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012		
Eje 3. Igualdad de Oportunidades	Objetivo 1. Superación de la pobreza	Se plantea fortalecer el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades, atendiendo de manera particular las condiciones del territorio y la infraestructura necesaria para tal fin.
Estrategia 1.1. Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesite	Estrategia 1.2. Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.	Estrategia 1.3. Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012		
Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.		
Estrategia Vivir Mejor		
Línea de acción 3.1. Desarrollo de capacidades básicas.	3.1. Desarrollo de	Esto implica garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos impulsando el desarrollo de sus capacidades básicas, con el fin de que tengan las habilidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida gracias a su propio esfuerzo.
Fuente: Elaboración propia en base a los documentos oficiales		

### 3.1.1. Objetivos del PDZP

El PDZP fue instituido para la atención integral de los rezagos vinculados con la infraestructura social básica (en sus dimensiones local y regional), y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y

alta marginación que conforman las ZAP, de manera particular, y otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago social.

El objetivo general que se planteó fue: contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo. (ROP-PDZP: 2009, 2010, 2011) Asimismo, crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, en las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza, para impulsar el desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria y otros que presentan condiciones similares de marginación y pobreza. (ROP-PDZP: 2009)

### **3.1.2. Tipos de apoyo en acciones y rubros**

El Programa se sustenta en dos grandes aspectos: Infraestructura Social y de Servicios y Mejoramiento de la Vivienda. El primero es a través de la elaboración de estudios o proyectos ejecutivos y construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de: sistemas para la provisión de agua; obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas o sistemas de tratamiento de aguas residuales, entre otras; rellenos sanitarios o similares; caminos rurales; redes o sistemas de energía eléctrica, convencional o no convencional; infraestructura educativa; centros de salud o similares; infraestructura deportiva: infraestructura productiva comunitaria; sistemas de comunicación; centros comunitarios y otros espacios para el desarrollo de las comunidades. El segundo, primordialmente se refiere para la construcción o instalación de: servicio sanitario; pisos firmes (eliminación de pisos de tierra); fogones ecológicos, estufas rústicas o similares; muros reforzados y techos. (INAFED, 2014: 29)

Asimismo, establece apoyos complementarios, como: actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa; promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con

instituciones de educación superior y de investigación, así como con organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del Programa; proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y media superior; estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y regional que contribuyan de manera directa a orientar o potenciar las inversiones del Programa para incrementar el impacto social de las mismas; acciones de difusión y promoción del Programa entre la población objetivo, así como de capacitación y asesoría a autoridades locales, que permitan un mejor direccionamiento de las inversiones. (ROP, 2011)

Señala que en caso de emergencia con motivo de un fenómeno natural o contingencia que ponga en riesgo a la población, se podrán otorgar los apoyos durante y después de la contingencia, de acuerdo con lo que disponga el Comité de Validación Central, el que tendrá en cuenta la magnitud de los daños y la inmediatez requerida para atender a la población afectada. (ROP: 2011)

### **3.2. Análisis de la cobertura**

El PDZP se traza mediante el enfoque territorial que parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. Donde el territorio es considerado como un producto social e histórico dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización, los cuales son elementos de cohesión dentro del mismo. (Sedesol, 2012: 56) No se menciona al municipio como tal, siendo la entidad política y organización comunal, que es la base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior.

De esta manera, el enfoque territorial se presenta como una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo rural, así la pobreza y la marginación son caracterizadas como un fenómeno de relación entre sistemas económicos, sociales y políticos. De este modo se diferencia del enfoque convencional de desarrollo rural en los siguientes aspectos:

**Cuadro 10**

<b>Enfoque Territorial</b>	<b>Enfoque Convencional</b>
Políticas públicas de ordenamiento territorial	Políticas de descentralización y de reforma del sector público
Políticas públicas orientadas por la demanda	Políticas públicas orientadas por la oferta
Innovación tecnológica y competitividad territorial	Tecnología para la productividad
Capital humano, natural y social	Capital físico y capital humano
Fuente: Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de zonas Prioritarias, México, Sedesol 2012.	

Bajo este criterio, si bien el Programa opera en las 32 entidades federativas, es en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) donde opera conforme a lo siguiente:

- Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP;
- Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el CONAPO, independientemente de su grado de marginación (40% o más de la población hablante de lengua indígena mayor de cinco años);
- Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la Declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia;
- Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.

Se menciona que también el Programa podrá actuar en todos los casos en que los habitantes de viviendas que presenten condiciones de pobreza, rezago social o marginación, independientemente de la cobertura territorial mencionada anteriormente, siempre y cuando las acciones propuestas no se dupliquen con las de otros programas. La población objetivo la constituyen los

habitantes de los municipios y localidades mercados en los puntos arriba expuestos. (ROP: 2011)

### 3.3. Zonas de Atención Prioritaria una mirada de ver la pobreza

En este enfoque se percibe la inercia centralista del gobierno federal que aún prevalece en nuestros días el cual detiene el proceso de avance de la descentralización favoreciendo a los gobiernos municipales en la atención de la problemática. Las Zonas de Atención Prioritarias son la base de la visión territorial y el procedimiento por el cual se definen; parte de la revisión del Ejecutivo Federal que anualmente hará e informará a la Cámara de Diputados sobre las posibles modificaciones en las asignaciones del Presupuesto Federal; a través de la Declaratoria, que se publicara en el DOF junto con el Presupuesto de Egresos.

Así vemos que la Declaratoria que emite el legislativo, basa su postura en la definición de dichas Zonas para la asignación de recursos a fin de elevar los índices de bienestar de la población.

**Cuadro 11**

<b>Presupuesto (Millones de pesos)</b>	
<b>Año</b>	<b>Presupuesto Original</b>
2009	8160.99
2010	7084.53
2011	6194.29
2012	6,411.09
Fuente: CONEVAL 2010, 2011, 2012	

La Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2009, 2010 y 2011, establece lo siguiente:

- 1,251 municipios con muy alta y alta marginación (365 y 886 respectivamente), que se encuentran en 26 estados y registran una población de 17 millones de habitantes.
- 32 regiones que incluyen 365 municipios de muy alta marginación y 455 de alta marginación, que registran un total de 9.1 millones de habitantes.
- 2,109 localidades urbanas cuya población registra índices de pobreza y marginación.

En la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2012, presenta modificaciones:

II. Zonas de Atención Prioritaria Rurales, las de los 849 municipios que se encuentran en 22 entidades federativas, de las cuales, 441 zonas son de muy alta marginación y 408 son de alta marginación, y registran una población de 11 millones de habitantes. En estos territorios se registran 2'571,374 viviendas particulares habitadas por 5'878,905 mujeres y 5'645,984 hombres. En este universo, se han identificado 423 municipios con el 40 % y más de población hablante de lengua indígena (HLI).

II. Zonas de Atención Prioritaria Urbana, las 335,418 manzanas en 2,105 localidades urbanas de 1,259 municipios cuya población registra índices de pobreza y marginación.

Las ZAP entonces son áreas que reflejan las insuficiencias que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades, y que a los habitantes les impiden dejar su condición de rezago para insertarse en la dinámica del desarrollo nacional; que entre las características se encuentran la insuficiencia de infraestructura social básica y la carencia de servicios básicos en las viviendas, en sus dimensiones local y regional. (SEDESOL-DIAGNÓSTICO: 2012) Aquí, el gobierno basa su intervención de manera focalizada utilizando criterios de selectividad a través de la Declaratoria de las ZAP que incluyen a la población que presenten las características de los municipios y las localidades expuestas en las mismas, y que son incorporadas al Programa. De esta manera, la focalización es valorizada como un criterio decisivo para la asignación del gasto público social, ya que asegura que los grupos vulnerables tengan acceso a los bienes y servicios públicos sociales.

Las Declaratorias de las Zonas de Atención Prioritaria para los años 2009, 2010, 2011, están en base a los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI; del Índice de Marginación Municipal 2005 del Consejo Nacional de Población (CONAPO); el Índice de Rezago Social Municipal 2005 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Se observa que en las Zonas Prioritarias Rurales, los estados que concentran más municipios con alta y muy alta marginación, se localiza en Oaxaca (463), Puebla (150), Veracruz (131) y Chiapas (111), Yucatán (73), Guerrero (63). Mientras que Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y el Distrito Federal no cuentan con municipios con alta y muy alta marginación.

**Cuadro 12**

<b>Zonas de Atención Prioritaria Rurales</b>			
<b>Entidad Federativa de mayor concentración de municipios</b>	<b>Número de Municipios de Alta y Muy Alta Marginación</b>	<b>Entidad Federativa de mayor concentración de municipios</b>	<b>Número de Municipios de Alta y Muy Alta Marginación</b>
1. Oaxaca	463	14. Querétaro	10
2. Puebla	150	15. Guanajuato	10
3. Veracruz	131	16. Zacatecas	9
4. Chiapas	111	17. Tamaulipas	6
5. Yucatán	73	18. Nuevo León	6
6. Guerrero	64	19. Campeche	5
7. San Luis Potosí	40	20. Sinaloa	4
8. Hidalgo	36	21. Tlaxcala	3
9. Michoacán	35	22. Sonora	3
10. México	26	23. Quintana Roo	3
11. Chihuahua	19	23. Nayarit	3
12. Jalisco	15	25. Tabasco	2
13. Durango	11	26. Morelos	1

Fuente: Decreto de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011.

Del mismo modo, respecto de las zonas de atención prioritaria por regiones, la mayoría se localizan en Oaxaca (8), Chiapas (6), Puebla (6), Guerrero (4) y Veracruz (4).

**Cuadro 13**

<b>Zonas de Atención Prioritaria (regiones)</b>			<b>Municipios</b>	
<b>Región</b>	<b>Estados</b>	<b>Total</b>	<b>Alta Marginación</b>	<b>Muy Alta Marginación</b>
Altos de Chiapas	Chiapas	21	2	19
Comitán-Lacandona	Chapas	5	3	2
Frailesca	Chapas	5	3	2
Norte de Chiapas	Chapas	20	9	11
Selva	Chapas	14	4	10
Sierra	Chiapas	7	4	3
Tarahumara	Chihuahua	16	6	10
Sierra Poniente	Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas	19	9	9
Centro	Guerrero	8	1	7
Costa Chica	Guerrero	8	1	7
Guerrero y Michoacán	Tierra Caliente	22	11	11
Guerrero, Oaxaca y Puebla	Mixteca	204	155	49
Hidalgo, San Luis Potosí y		68	43	25

Veracruz				
Michoacán	Costa de Michoacán	3	2	1
Oaxaca	Cañada	38	9	29
Oaxaca	Costa de Oaxaca	48	24	24
Oaxaca	Istmo	19	13	6
Oaxaca	Papaloapan	16	10	6
Oaxaca	Sierra Norte de Oaxaca	44	30	14
Oaxaca	Sierra Sur de Oaxaca	58	23	35
Oaxaca	Valles Centrales	70	47	23
Puebla	Norte	27	10	17
Puebla	Sierra Negra	8	2	6
Puebla	Valle de Atlixco	6	3	3
Puebla	Valle de Serdán	3	0	3
Puebla y Veracruz	Sierra Zongolica	28	8	17
Querétaro	Sierra Gorda	5	4	1
Sinaloa	Centro de Sinaloa	2	1	1
Veracruz	Jalapa	10	7	3
Veracruz	Olmeca	4	2	2
Yucatán	Península de Yucatán	9	4	5
<b>Total</b>		<b>820</b>	<b>459</b>	<b>361</b>

Fuente: Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para 2011, DOF 07-12-2010

En lo referente a las urbanas, todas las entidades cuentan con localidades de atención prioritaria, las entidades con el mayor número son: México (201), Veracruz (183), Puebla (176) y Oaxaca (171). Mientras Baja California Sur (12), Quintana Roo (13), Aguascalientes (14) y Colima (15) son los estados con el menor número de localidades de atención prioritaria.

**Cuadro 14**

<b>Zonas de Atención Prioritaria Urbanas (localidades)</b>			
<b>Entidad Federativa de mayor concentración de municipios</b>	<b>Número de localidades de Alta y Muy Alta Marginación</b>	<b>Entidad Federativa de mayor concentración</b>	<b>Número de localidades de Alta y Muy Alta Marginación</b>
1. México	202	17. Zacatecas	46
2. Veracruz	183	18. Sinaloa	40
3. Puebla	186	19. Nayarit	32
4. Oaxaca	183	20. Sonora	31
5. Michoacán	132	21. Distrito Federal	29
6. Chiapas	115	22. Nuevo León	29
7. Jalisco	107	23. Baja California	28
8. Guanajuato	106	24. Tamaulipas	20
9. Guerrero	92	25. Campeche	20
10. Tlaxcala	86	26. Durango	19
11. Yucatán	86	27. Coahuila	18
12. Hidalgo	68	28. Chihuahua	17
13. Morelos	65	29. Colima	15
14. Querétaro	53	30. Aguascalientes	16
15. Tabasco	50	31. Quintana Roo	15
16. San Luis Potosí	50	32. Baja California Sur	12

Fuente: Decreto de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011.

Dentro del contexto y condiciones en las que opera el PDZP resalta la gran dispersión de la población marginada, lo que representa un gran reto para la provisión de niveles mínimos de bienestar a las pequeñas comunidades, pues la dotación de infraestructura y la provisión de servicios resultan costosas ya que no existen economías de escala. Las condiciones de marginación de un alto número de municipios y localidades en el país, implican que un alto porcentaje de población que presenta malas condiciones en los servicios de salud, educación, vivienda y trabajo, lo que impide la integración de esos territorios al desarrollo regional. (Mir, Ayala, et. al 2013: 7,8)

La dispersión de la población focalizada representa un gran desafío para la provisión de niveles mínimos de bienestar ya que habita en pequeñas comunidades, y la dotación de infraestructura y la provisión de servicios resultan costosas ya que no existen economías de escala. El II Censo General de Población y Vivienda 2005, señala que casi la mitad de las personas viven en ciudades mayores a 100,000 habitantes, mientras que alrededor de 24 millones de mexicanos (aproximadamente 23.5% del total) viven en localidades rurales que, junto con las localidades mixtas (de 2,500 a 15,000 habitantes), concentran al 37.2% de la población total.

Por otro lado, el número de localidades con menos de 2,500 habitantes, así como la población que vive en ellas, aumentó en los últimos años con respecto a décadas pasadas, al pasar de 95,410 localidades con 19.9 millones de habitantes en 1970 a 184,748 localidades con 24.2 millones de habitantes en 2005. Entre 1970 y 2005, el porcentaje de la población que habita en estas localidades dispersas disminuyó respecto al total, al pasar de 41.3% en 1970 a 26.5% en 2005. Y de la de la población en localidades con menos de 2,500 habitantes, el 72% se concentra sobre todo en las localidades de 100 a 499 habitantes y de 500 a 1,499. Asimismo, en las localidades con menos de 2,500 habitantes se concentra el 80.8% de la población que vive en localidades de alta y muy alta marginación. (SEDESOL, 2012)

Este criterio de focalización contempla el dimensionamiento espacial y el ordenamiento de unidades territoriales en una escala de pobreza en dos unidades: los municipios y las localidades. Aplicando este criterio se clasifican

las unidades territoriales según la variable incidencia de la pobreza y marginación. Es entonces que en concordancia con la legislación la Declaratoria de las Zonas Prioritarias se expide de manera anual por La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se seleccionan las unidades territoriales que presentan una proporción de la población objetivo residente en las unidades territoriales seleccionadas.

En estos criterios la proyección inicial de metas para el programa, así como las necesidades presupuestales correspondientes se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 15**

<b>Metas y presupuesto 2009 -2012 para el PDZP</b>					
<b>Tipo de Acción</b>	<b>2008*</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pisos Firmes (vivs)	480,711	650,000	612,442	505,391	Meta cumplida
Obras de Saneamiento (obras)	100	275	275	275	275
CCAs (unidades)	245	269	269	269	269
Agua Potable (vivs)	8,000	13,500	13,500	13,500	13,500
Servicio sanitario (vivs)	11,000	13,400	13,400	13,400	13,400
Energía Eléctrica (vivs)	6,800	11,050	11,050	11,050	11,050
Otras acciones (presupuesto, Millones \$)		\$306	\$371	\$692	\$6,017
Presupuesto (Millones \$)	\$5,616	\$9,484	\$10,061	\$10,100	\$10,242
Se refiere a las metas y presupuesto asignados a los Programas de Desarrollo Local Micorregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria durante 2008. Fuente: Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de zonas Prioritarias, México, Sedesol 2012. p.60					

### **3.4. Perspectivas del PDZP como una estrategia del gobierno federal para combatir la pobreza.**

El PDZP se ha enfrentado a una problemática en cuanto al criterio de focalizar a través de las Zonas de Atención Prioritaria. En este contexto, la hechura de las políticas públicas a nivel municipal se vuelven complejas; ya que cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que consiste en un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a

cualquiera de los grandes cambios históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización (Kliksberg, 1989: 25).

El origen del PDZP como ya se ha mencionado, opera a partir de un enfoque territorial en el cual se parte de una noción del territorio que trasciende lo espacial, es decir, las intervenciones realizadas por el Programa consideran que en el territorio existe un conjunto interconectado de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen de manera coordinada el logro de propósitos comunes de bienestar, convivencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio determinado. (SEDESOL, 2011: 2) Sin embargo, la focalización en el campo específico de las políticas y programas de superación de la pobreza, es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa/proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos.

En el análisis se observa los siguientes puntos:

1.- El Programa en primera instancia, no definió a la población objetivo y sí definió y cuantificó a la población potencial en términos de habitantes lo que presentaba importantes dificultades dada la forma de operar y los tipos de apoyo que otorga el programa. Las Reglas de Operación del PDZP (2009) no definen a la población potencial y equiparan a la cobertura total del programa como la población objetivo.<sup>6</sup> Para el CONEVAL, la población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. Por población objetivo, se entiende como aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.

---

<sup>6</sup> En 2008 la Secretaría de Desarrollo Social elaboró el documento “Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”. El Diagnóstico estableció como población potencial a aquella que habita en las Zonas de Atención Prioritaria y en aquellos territorios con alta marginación dominados por la presencia de las cadenas montañosas, con poca accesibilidad y comunicación, Con base en el Censo de Población y Vivienda 2005 se cuantificó la magnitud de la población potencial que ascendía a 22, 929,404 personas.

Al respecto la Secretaría de Desarrollo Social consideró que el enfoque teórico y los tipos de apoyo que otorga el PDZP, se dificulta la cuantificación de la población potencial y objetivo utilizando como unidad de medida “habitantes”, particularmente para el caso de los apoyos clasificados como obras de infraestructura social básica y de servicios debido a que es difícil atribuir cuántas personas efectivamente se benefician de dichas obras. Asimismo, señala que debido a que el PDZP cuenta con diversas líneas de acción es problemático definir una única unidad de medida para todos los tipos de apoyo.

2.- Bajo esta línea por lo tanto es la localidad la unidad de medida que mejor se ajusta a los objetivos y operación del PDZP. En esta lógica como población potencial se define el uso de la localidad como unidad de medida. (SEDESOL, 2011: 4, 5, 6)

3.- De la misma forma, con relación a la población objetivo, Sedesol plantea que la unidad de medida de la población objetivo pueden ser habitantes, sectores de la población, zonas territoriales, entre otras. Sin embargo, propone que la población objetivo se iguale al menos a la población atendida en el ejercicio fiscal anterior. (SEDESOL, 2011: 8) En este sentido para dar seguimiento a la estrategia de cobertura, se definió la población objetivo en función de la localidad, incorporándose como unidad de medida. (SEDESOL- CONEVAL, 2011)

4.- La cobertura del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, de acuerdo a la “Nota sobre Población Potencial y Objetivo del PDZP” emitida en 2011 por la Sedesol, indica que la población potencial del Programa se mantiene en 132,081 localidades; siendo la metodología para su cuantificación sumar las localidades que cumplen con cada una de las condiciones y sus fuentes de información provienen de bases del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de los Índices de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

5.- Respecto a la población objetivo, Sedesol la define como un subconjunto de la población potencial que el programa podría atender considerando las limitaciones financieras e institucionales existentes. Con la finalidad de apegarse a dicha definición, se propuso que la población objetivo se iguale al

menos a la población atendida en el ejercicio fiscal anterior (dado que se contaba con presupuesto similar al de 2010), por lo que la población objetivo para el ejercicio fiscal 2011 sumaron 30,600 localidades. (SEDESOL, 2011: 9) La metodología para su cuantificación toma como referencia el número de localidades atendidas durante el ejercicio fiscal 2010 cuya fuente de información son los registros del programa. (SEDESOL-CONEVAL, 2012: 13)

**Cuadro 16**

<b>Cobertura</b>			
<b>Año</b>	<b>Población Potencial</b>	<b>Población objetivo</b>	<b>Población Atendida</b>
2011	132,081	30,600	30,962
Fuente: Unidad de Microrregiones, DGAPS			

6.- En este contexto, la población potencial, que es aquella que tiene el problema, se encuentra delimitada como “las localidades” que cumplen con ciertas condiciones definidas en las Reglas de Operación (ROP), y que se encuentran en regiones definidas como Zonas de Atención Prioritaria. Sin embargo, es de hacer notar que existe una incompatibilidad entre lo establecido en las ROP 2011, donde señala como población a ser beneficiada a los “habitantes”; mientras que Sedesol utiliza el término de “localidades”. (SEDESOL-CONEVAL, 2012: 2) Por otro lado, se observa que la población objetivo se define en el numeral 3.2 de las ROP 2011 como “los habitantes de los municipios y localidades.” por lo que su unidad de medida son “los habitantes” y no localidades.

7.- En las ROP 2012 se sigue señalando que: “La población objetivo la constituyen los habitantes de los territorios en los que se haya identificado alguno de los rezagos previstos...” Este tipo de las observaciones fueron hechas por las Evaluaciones al Programa; donde ya en las ROP (2013-2014), se especifica que “La población objetivo la constituyen las localidades ubicadas en los municipios que integran las Zonas de Atención Prioritaria, así como las localidades de muy alta y alta marginación ubicadas en los municipios de media marginación.” (SEDESOL-CONEVAL, 2012: 13).

8.- En este tenor, dentro de la “Estrategia de Cobertura del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias” en el “Documento Estratégico del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”, subraya que el Programa no cuenta con un mecanismo para identificar a su población objetivo, debido a que no define un subconjunto de localidades que formen parte de la población potencial que tengan planeado atender en un periodo determinado de tiempo. De esta manera, el Programa señala que “se propone que la población objetivo se iguale a la población atendida en el ejercicio fiscal anterior” lo cual no define a la misma, si no que se limita a establecer una meta de localidades a ser atendidas. De esta manera, la población objetivo es un número de localidades que el Programa pretende atender, es decir, se trata de una meta que el Programa se impone alcanzar dados sus recursos en un año. Así, el Programa no está obligado a identificar el subconjunto de localidades que pretende atender o por lo menos definir las características que deben tener, más allá de ser parte de la población potencial. Por lo que no se cuenta con mecanismos para identificar a la población objetivo, de esta forma, el objetivo se alcanzaría aunque las localidades se sustituyeran entre sí. (SEDESOL-CONEVAL, 2012; 29)

9.- Se considera que la estrategia de cobertura no es congruente con el diseño del Programa, ya que no delimita claramente el conjunto de localidades que forman parte de la población potencial que tiene planeado atender en un periodo de tiempo, ya que se limita únicamente a señalar el orden de atención para las elección de proyectos. La estrategia no abarca un horizonte de mediano y largo plazo. (SEDESOL-CONEVAL, 2012; 28) Asimismo, se identifica que no existe una Guía de procedimientos para el levantamiento de los Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) que establezca claramente qué instancias y en qué situaciones serán levantados éstos cuestionarios y con qué recursos se desarrollará el procedimiento. (Mir, Ayala, et al., 2013) Debe considerarse la intervención que realiza el programa a la población objetivo, ya que las intervenciones en una misma localidad pueden realizarse en más de un ejercicio fiscal, dependiendo de la demanda de

proyectos, las restricciones presupuestales y la integralidad de las acciones que otorga el PDZP.

Al respecto Brodersohn (1999), advierte que este criterio permite seleccionar unidades territoriales, y no hogares, ni familias ni individuos; ya que la unidad territorial no necesariamente tiene homogeneidad social y por tanto involucra a hogares pobres y no pobres. De tal modo, si un programa social adopta este criterio de focalización, está aceptando el riesgo de entregar beneficios a hogares no pobres ubicados en la unidad territorial seleccionada, que realmente no deberían ser parte de la población objetivo. Dice que para corregir esta falacia, se recurre operativamente a definir unidades territoriales muy pequeñas que tienden a minimizar la falta de homogeneidad.

El PDZP se ha orientado hacia las localidades y no directamente hacia los municipios, evidenciando una serie de complejidades técnicas en la identificación de la población que será beneficiada. Si bien ha mostrado tener resultados positivos y ha trascendido al sexenio de Enrique Peña Nieto, tales son las pruebas empíricas que muestran que el piso firme contribuye a disminuir la incidencia de enfermedades parasitarias en un 78%, la anemia en un 81% y los episodios de diarrea en 49%. Estas acciones tienen un efecto positivo en el desarrollo cognitivo de los niños y adolescentes, entre un 36% y 96% dependiendo del rango de edad; (Coneval, 2012) aun habría que trabajar sobre los criterios que deben seguir las Delegaciones para la selección de las localidades y en su caso los beneficiarios a apoyar.

Tal es el apremiante interés del gobierno por encontrar los caminos que orienten y canalicen los medios que posibiliten diseñar políticas públicas eficaces que les brinde una rentabilidad política para permanecer en el gobierno; apuntan a metodologías que en vez de agilizar los procesos de gestión gubernamental complican la coordinación de los actores sociales, por lo que surge la necesidad de buscar mecanismos institucionales que garanticen una mejor administración pública.

Un importante reto para el Programa es revisar y ajustar la planeación y programación de las metas anuales de tal forma que no existan desviaciones respecto a su cumplimiento. Hay metas que reportan avances cercanos a 1,000 por ciento, en tanto que otras no cubren el 100 por ciento. Se debe justificar la prioridad otorgada en la asignación de los recursos a ciertos apoyos del Programa, así como medir sus resultados en las localidades directamente beneficiadas, y sobre todo medir el impacto integral a nivel municipal.

El empleo de la focalización suele ser trillado por su uso durante varios años y en esta búsqueda de alternativas metodológicas para programas de superación de la pobreza, no hay un sólo método único o puro, al contrario, lo habitual es que se recurra a una combinación o mezcla de métodos a lo largo de diversos procedimientos que cubren múltiples etapas.

Así, el explorar o combinar las técnicas es una tarea pendiente de la administración pública, innovar los procedimientos con una clara transparencia y rendición de cuentas es indispensable. Es de igual forma importante tener una modernización de la gestión pública, acompañada de cambios en cuanto a democratización; donde la participación de la población beneficiaria se vea reflejada en su bienestar.

En este orden de ideas, es importante considerar en un sentido estrictamente técnico, que la focalización plantea dos preguntas básicas: ¿Quiénes? y ¿Dónde? Frente a la pregunta de quiénes son, la focalización recurre a criterios para identificar y dimensionar la población objetivo con carencias básicas. Ante la pregunta de dónde están, se recurre a criterios de localización de la población objetivo, especialmente criterios territoriales y/o institucionales. De este modo, al focalizar se utilizan los siguientes criterios: identificar y dimensionar la población objetivo con carencias básicas y, localizar la población objetivo; así como en un sentido amplio, la focalización se define principalmente en términos de: Identificar, dimensionar y localizar la población objetivo con carencias básicas, e identificar y formular medidas diferenciadas y específicas requeridas por esa población objetivo. (Brodershon, 1999: 7,8).

Siguiendo esta lógica, en la selección de beneficiarios, se requiere claridad en los criterios de priorización de los proyectos provenientes tanto de solicitudes como de detección de necesidades de apoyo. Asimismo, las Evaluaciones hechas al PDZP dejan al descubierto una serie de observaciones, que entre ellas se encuentra que no hay definiciones normativas para que las Delegaciones determinen sistemáticamente cuales son las solicitudes que ingresan para su validación normativa y aprobación de recursos. Así, se advierten espacios de discrecionalidad, que afectan la transparencia en la selección de los beneficiarios. (Mir, Ayala, et al., 2013)

Los esfuerzos del PDZP hasta el 2012, estuvieron encaminados a atender municipios de alta y muy alta marginación; así como localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media, baja y muy baja marginación. La actual administración de Peña Nieto continúa sobre esta misma línea metodológica y a partir de 2013 el PDZP atiende a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales, y las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación. De acuerdo con lo anterior, el objetivo general del PDZP definido en las Reglas de Operación 2013 es: “Dotar de servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales, y las localidades con muy alta y alta marginación en municipios de media marginación”.

En este sentido, la descentralización de la política social es clave como lo señala Francisco Moyado (1996, 148) ya que es detonante en el desarrollo regional, por lo que se requiere de una serie de lineamientos que orienten la participación de estados y municipios, en forma coordinada, en la formulación e implementación de los programas específicos a nivel regional y local, en un marco de prioridades y competencias claramente delimitados, sin olvidar que el municipio, es la base de la organización político-administrativa.

En estas perspectivas la esfera en que se aplica el PDZP, se sitúa en persistir en el combate a la pobreza y marginación de los mexicanos que la padecen, por lo que es fundamental que se le asignen mayores recursos y se fortalezca la coordinación intergubernamental para una mayor eficiencia de la gestión pública. Asimismo, es indispensable la mejora de procesos y técnicas que necesita el Programa, porque pareciera que el gobierno federal solo ve el sendero de la focalización como herramienta fundamental y como estrategia para el combate a la pobreza, en tanto que le permite canalizar los recursos disponibles para la atención de fragmentos de población beneficiada.

Por lo tanto el PDZP se cataloga como el instrumento gubernamental que continuará perfeccionándose en la segmentación de la población marginada y con pobreza extrema. Sin embargo, dicho programa en este proceso de selección dentro del enfoque territorial no debe olvidar de que los principales ejecutores de las acciones de desarrollo social son los municipios, por lo que el PDZP debe en su camino hacia delante considerar la demanda de proyectos que detonen a nivel municipal y contribuyan al bienestar de sus habitantes.

### **Conclusiones y apuntes generales**

-Si bien las Zonas de Atención Prioritaria son una visión importante en el diseño de los Programas Sociales como lo es el PDZP, se ha dejado de lado un fenómeno que está cobrando importancia en el ámbito de las políticas públicas municipales, es lo concerniente al reconocimiento de la comunidad en los ámbitos urbano y rural, a la revaloración de su propia visión no sólo en lo cultural sino en lo social, económico, político, ecológico, así como al de sus capacidades autogestivas; y, en el actual contexto de tensiones entre lo global y local, en la perspectiva de un ejercicio más democrático del poder público.

-En este tenor, las comunidades están demostrando su capacidad para atender de manera sistemática, organizada, democrática y sustentable diversos temas como la seguridad pública, alimentaria, energética, ambiental, gestión del agua, salud, la cultura y educación, el conocimiento ancestral, y la biodiversidad, entre otros aspectos; por lo que requieren del diseño y aplicación de políticas públicas innovadoras que impacten en la vida municipal.

-La focalización es una herramienta útil en el diseño de los programas sociales, sin embargo su evaluación de los mismos, muestra que hay filtraciones, surgiendo así el problema central de la falta de correspondencia entre la población objetivo potencial o virtual y los reales beneficiarios del programa.

-La focalización del PDZP es territorial, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) decreta la intervención gubernamental en las ZAP, que son las áreas o regiones rurales o urbanas, cuya población registra altos índices de pobreza y marginación y, que en 2012 se integran por 1,080 municipios catalogados como de alto y muy alto grado de marginación; concentrando su operación en sus localidades. Por lo tanto las ZAP son la base de información de dicho programa y se han convertido en el sustento de la focalización. Este criterio determina la cobertura de la población beneficiada, que se ha enfrentado con problemas metodológicos al definir la población objetivo entre habitantes y localidades, dificultando el impacto que tiene en lograr su objetivo.

-La focalización del PDZP en el campo específico de las políticas y programas de superación de la pobreza, es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar la exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos; por lo que al brindar apoyos diferenciados se vuelve complejo.

-Lo anterior se basa en que el PDZP identifica el problema y formula una situación que puede ser revertida, estando definida como la “Insuficiente infraestructura social básica y condiciones inadecuadas en las viviendas de los territorios con grado de marginación alto y muy alto”. En este sentido, el Programa contiene dos problemas a atender: “la insuficiente infraestructura social básica” y “las inadecuadas condiciones de las viviendas”, los cuales presentan poblaciones susceptibles de ser atendidas a diferente nivel, por lo que se complica en atender a la población objetivo.

-Las acciones emprendidas por este Programa opera en un universo significativo de la pobreza: el CONEVAL señala que en 2010, 1,003 municipios tienen 75 por ciento o más de su población en pobreza; y en 190 municipios se concentran la mitad de las personas en situación de pobreza del país. Por lo que se vuelve insuficiente en contrarrestar los efectos de las condiciones de pobreza y marginación que padecen el 40% de los municipios mexicanos.

-Sin duda la institución municipal forma parte de los procesos históricos que han conformado nuestra nación y representan las células centrales en las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas que se vive en la actualidad. Donde la pobreza y marginación en muchos de ellos es una realidad, que afecta considerablemente el desarrollo social de la población. Sin embargo, en un afán de tipificar la pobreza, pareciera que la tendencia de focalización es cada vez utilizada bajo un criterio de selectividad de los pobres, con una serie de indicadores, que excluyen a otros pobres y que deja de lado el impacto que puede sacarlos de ese problema.

-En este sentido, existen varios problemas con la herramienta focalizadora como criterio de inclusión ya que también lo es de exclusión en tanto que se basa en la segmentación del mercado y sus objetivos políticos fundamentales son devolver la credibilidad al Estado e instrumentar mecanismos para disminuir el clientelismo. (Villarespe y Sosa: 2008, 5) La gestión pública se vuelve centralizada en los programas públicos destinados a pobres locales teniendo costos muy altos en términos de eficiencia y funcionalidad.

-Las condiciones de marginación que enfrenta un alto número de municipios y localidades en el país, implican que un relativamente alto porcentaje de población presente malas condiciones en los servicios de salud, educación, vivienda y trabajo, al mismo tiempo que impiden la integración de esos territorios al desarrollo regional. (Mir, Ayala, et al., 2013) Es una realidad en México es la polarización de la distribución poblacional. Casi la mitad de las personas viven en ciudades con más de 100,000 habitantes, mientras que

alrededor de 24 millones de personas (aproximadamente 23.5% del total) viven en localidades rurales que, junto con las localidades mixtas (de 2,500 a 15,000 habitantes), concentran al 37.2% de la población total.

-El proceso de focalización conlleva, además, algunas dificultades que la misma CEPAL reconoce: los costos se acrecentarán cuanto más precisamente se pretenda acotar a los beneficios y tendrá que existir la capacidad administrativa para elaborar y ejecutar los programas. En otras palabras, para que el criterio focalizador funcione, la política estatal debe modernizarse. El gasto social debe entonces orientarse a una demanda racional, facilitando así la gestión y la capacidad de ejecución del aparato social del Estado.

-La apertura gubernamental es indispensable para darle funcionalidad al aparato estatal a fin de evitar que los beneficios sean a favor de los políticos y los administradores. Por ello es importante la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir los trámites burocráticos que alejan a los gobiernos de los ciudadanos, y se deben tejer procesos de corresponsabilidad en las acciones públicas, a través de un entramado institucional que facilite la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos y así administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas.

-Las nuevas exigencias locales y la crisis de los municipios coinciden con el agotamiento de la capacidad de expansión organizativa de la administración pública central. La selección de prioridades en política social está relacionada con el trato preferencial de problemas identificados por el gobierno y con su postergación, calificándose políticamente. Ello implica que el gobierno opta por realizar obras físicas, productivas o de carácter social, eligiendo a cuál o a cuáles rubros orientando la inversión (educación, salud o vivienda) y las diversas formas en que involucra a ciertos grupos de la población, para ser focalizados o designados como objetivos de la política social; lo que conlleva a dejar al margen a otros.

-En suma, la hechura de las políticas públicas en el ámbito municipal se deben considerar a las comunidades no como unidades de medida sino como aquéllas que dan cohesión social y legitimidad gubernamental. En esta

tendencia, se trataría de la construcción de un nuevo enfoque y de nuevas formas de gobernar, basadas en una nueva cultura en la calidad del desempeño gubernamental que no tenga como prioridades la búsqueda del interés político que carecen de mecanismos de responsabilidad hacia con los ciudadanos. Ha sido cuestionable el considerar al desarrollo comunitario como una vía de gobernabilidad democrática, sin embargo es importante replantear un nuevo contrato social basado en la racionalidad de los actos públicos y, por consiguiente, la construcción de una sociedad de ciudadanos.

## Bibliografía

Acosta Díaz, Félix, Cortés Cáceres, Fernando Alberto, Escobar Latapí Agustín (et al) (2010) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Aguilar Villanueva, Luis (2007), *Gobernanza y gestión pública*. España, Fondo de Cultura Económica. (FCE).

Amaya León Luis Armando y Ocampo Hurtado Roberto (2011) El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación. Documento de Trabajo núm. 117. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. LXI Legislatura Cámara de Diputados.

Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*, México.

Banco Mundial (1999). *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*. Versión pdf.

Banco Mundial (2000). Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. *Lucha contra la pobreza. Panorama general*. Septiembre. Versión pdf. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Basurto y Silva Solís San Vicente, coord. (2001) *La política social en la transición*, México, ENTS-UNAM- Plaza y Valdés.

Bonnin C.J.B. *Principios de la Administración* (1983). En Revista de Administración Pública. Antología 1-54 (1956-1983). México. INAP. 1983.

Bohem de Lameiras, Brigitte,(1997) *Formación del Estado en el México Prehispánico*, México. El Colegio de Michoacán.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999). *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, siglo XXI,

Brodersohn, Victor, (1999) *Focalización de programas de Superación de la pobreza*. [www.iin.oea.org/Cursos\\_a.../Focalizacion\\_de\\_los\\_programas.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a.../Focalizacion_de_los_programas.pdf)

Carranza Gabriela (2006) *Alcances y límites de la política social en México*. Tesis para obtener la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. FCPS-UNAM.

Carrillo Castro, Alejandro. (1980) *La reforma administrativa en México*. México. Miguel Ángel Porrúa.

Carrillo Castro, Alejandro coordinador (1976) *Las empresas públicas en México*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1976

CEPAL (2000a). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global. Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Vigésimoctavo período de sesiones. México, D.F. 3 al 7 de abril. LC/G. 2071(SES.28/3). Capítulo 2. (Versión pdf)

CEPAL (2000b). *Panorama social de América Latina. 1999-2000*. Síntesis. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [www.eclac.org](http://www.eclac.org). versión pdf.

CEPAL (2001). *Panorama social de América Latina. 2000-2001*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Publicaciones Naciones Unidas.

CONAPO (2011) Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación. Capítulo 1. Concepto y dimensiones*. México. Secretaría de Gobernación. [www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resure/.../01capitulo.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resure/.../01capitulo.pdf).

CONAPO (2012) Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación 2012*. [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion)

CONEVAL, (2010) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México DF.

CONEVAL, (2012) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*. México.

CONEVAL (2013) Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. México.

[http://www.cdi.gob.mx/coneval/S181\\_POPMI\\_EED\\_EJECUTIVO\\_2012\\_2013.pdf](http://www.cdi.gob.mx/coneval/S181_POPMI_EED_EJECUTIVO_2012_2013.pdf) (consultado el 17 de diciembre de 2015)

Contreras Suarez, Enrique (2000). “Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño gestión*. México. UNAM/ILS/FE/ Porrúa.

COPLAMAR (1983) *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*, Documento. Secretaría de la Presidencia, México.

COPLAMAR (1982) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Necesidades esenciales en México: Geografía y marginación. V. 5. Presidencia de la República del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*. México. Siglo XXI.

Deutsch, Karl (1976), *Política y Gobierno*, México, FCE.

Feres, Juan Carlos (1999). *Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso*. 4to. taller regional del Mecovi. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 noviembre. <http://www.eclac.org/>

García M. Federico (2001). "Anthony Giddens y la globalización en 'la tercera vía'". En: GLOBALIZACION. Revista Web Mensual de Economía, Sociedad y Cultura. Enero. <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg148.htm>

García Negrete, Claudia Patricia (2000) *Oaxaca, Usos y Costumbres en el Proceso Electoral de 1995*. Un mecanismo para el fortalecimiento municipal, Tesis de Licenciatura, México. UNAM.

Gallardo Gómez Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coordinadores), (2001). *Los rostros de la pobreza* (El debate). Tomo III, México, UIA-LIMUSA.

Gobierno de la República (2007) *Estrategia "Vivir Mejor"*. México.

González Casanova, Pablo (2008) "¿A dónde vamos?", México, en La Jornada, Lunes 4 de agosto.

González Rodríguez Jesús (2005) *El Programa para el Desarrollo Local Microrregiones*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

Kliksberg, Bernardo comp. (1993), *Pobreza, un tema impostergable*, México, FCE, PNUD, CLAD.

Kliksberg, Bernardo (2000). "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina". En: Revista Venezolana de Gerencia. Universidad del Zulia. Año 5 No.12, pp.305-335

INAFED (2014), *Catálogo de Programas Federales 2014*, Secretaría de Gobernación, México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Guerrero Orozco, Omar (1988) *Principios de Administración Pública*, México, Ed. Fontamara,

Lustig, Nora y Stern, Nicholas (2000). "Expansión de los programas de reducción de la pobreza. Oportunidad, empoderamiento y seguridad". Finanzas & Desarrollo. Diciembre. Vol.37 No.4 pp.3-7

Medina Peña, Luis (1994) *Hacia el nuevo Estado*, México, 1920-1994. México. FCE.

Meza Hernández, Sofía Elena (2005), *La política social para la superación de la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004*. Tesis para optar el título de licenciatura en Ciencias Políticas y administración Pública. México. FCPS, UNAM.

Mir Claudia, Ayala Gabriela, Carreño Ivan, Inzunza Ernesto (2013), *Informe Final de Evaluación de Procesos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*. México. Centro de Investigaciones Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Moctezuma Navarro David y Rosales Ayala Héctor Sosa (1992). *La Promoción ecológica en el campo mexicano. Una práctica a desarrollar*. México. UNAM.

Moreno Pilar (2000) *Concepto de marginación social*.  
[www.ifejant.org.pe/.../conceptos\\_de\\_marginacion\\_social\\_-Pilar\\_Moreno...pdf](http://www.ifejant.org.pe/.../conceptos_de_marginacion_social_-Pilar_Moreno...pdf).

Martínez Assad, Carlos, Ziccardi, Alicia, *Política y Gestión Municipal en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, 1999. UNAM, p.p. 6,7

Morley, Samuel A. (2000). "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina". *Revista de la Cepal*, No.71 pp.23-42

Moyado Estrada, Francisco (1996) *La Política Social en México: Un enfoque descentralizador con fines de adaptación*. Estudios Políticos, Núm. 12, Cuarta Época, Julio-Septiembre. México. Pdf.

Olmedo Carranza, Raúl (1987), *La Reforma Municipal de 1983, una nueva concepción del orden normativo*, en Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Secretaría de Gobernación, 1987, p.p. 31, 32.

Olmedo Carranza, Raúl, *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, México, Editorial Comuna, 1999.

Pérez León, José Armando. (2007). *Política Social, pobreza y focalización*. En *Revista Teoría y Praxis*. México. Universidad de Quintana Roo. Pdf.

PNUD (2000) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano*. México. Ediciones Mundi-Prensa. versión pdf.

PIDER (1973) *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*, México. Gobierno de la República.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1673/12.pdf>.

PND (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012*. México. Presidencia de la República.

PND (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Presidencia de la República.

PNDPI (2001) *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México. Presidencia de la República.

PRONASOL (1991). *Programa de Solidaridad 1988-1994*. México. Presidencia de la República.

PSDS (2007) *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*. México. Secretaría de Desarrollo Social.

Romero, Alberto (2000). "El mundo de la pobreza"(primera parte). En: Tendencias. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Pasto, Colombia. Universidad de Nariño. Vol. I, No.2, noviembre, pp.35-59

Romero, Alberto (2002). *Globalización y Pobreza*. Colombia. Ediciones Unariño. Versión electrónica pdf.

Rozas, Germán (1997). "Pobreza y desarrollo local". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Programa estrategias de superación de la pobreza. Documento de trabajo N° 2. Revista Excerpta N° 7. Enero, 1997. <http://rehue.csociales.uchile.cl/> Consultado sep. 25 de 2000

SEGOB (1993), *Gobierno y Administración Municipal en México*. México Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.

SEDESOL (2007) *Programa de Desarrollo Local*. México. México. Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal.

SEDESOL (2011). *Nota sobre población potencial y objetivo*. México. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. Dirección General de Análisis y Prospectiva para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL-CONEVAL (2011) Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP). México. Unidad de Microregiones, Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

SEDESOL (2012) *Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*. México. Secretaría de Desarrollo Social, Unidad de Microregiones, Gobierno Federal.

SEDESOL-CONEVAL (2012). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*. México. Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Santafé de Bogotá, Colombia. Planeta Colombiana Editorial S.A. D.C. Julio, primera reimpresión.

Sen, Amartya, *Capacidad y Bienestar*. En: <http://www.geocities.com/Walltreet/Floor/9680/amartya3.htm>.

SEP (2007) Secretaría de Educación Pública. *Metodología de Focalización*. Administración Federal de Servicios Educativos en el D. F. Dirección General de Operación de Servicios Educativos. México. Versión pdf.

Solís Manjares, Leopoldo (2000) *La realidad económica mexicana: reprovisión y perspectivas*, México. FCE

Soros, George (1999). *La crisis del capitalismo global*. La sociedad abierta en peligro. Plaza&Janés. Barcelona, España.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984) *El gobierno en acción*, FCE, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998), *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública*, en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, UAEM.

Vázquez H., (1986), *El Nuevo Municipio Mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública.

Villarespe Reyes, Verónica y Sosa Ferreira Ana Patricia (2008), *Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?* En [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Sosa\\_Ferreira.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Sosa_Ferreira.pdf)

Villarreal Rene (1984). *La contrarrevolución monetarista*. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. México. Ediciones Oceano. S.A.

World Bank (2000) *Understanding Poverty*. PovertyNet. En Internet: <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up1.htm>.

### **Documentos Normativos**

DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2009. México.DOF: 28/11/2008.

DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2010. México. DOF: 07/12/2009.

DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011. México. DOF: 07/12/2010.

DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2012. México. DOF: 12/12/2011.

DECRETO por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2013. DOF: 27/12/2012

DOF: (20/04/1983) Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se deroga el Acuerdo Presidencial por el que se creó la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, publicado el 21 de enero de 1977.

DOF: (16/06/2010) Diario Oficial de la Federación. Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

LGDS (2013) Ley General de Desarrollo Social. Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF 07-11-2013)

CONEVAL (2010) Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Publicados en el Diario Oficial de la Federación, Miércoles 16 de junio de 2010.

ROPa (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones, para el Ejercicio Fiscal 2008. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), domingo 13 de diciembre de 2007.

ROPb (2007) ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, para el Ejercicio Fiscal 2008. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), Lunes 31 de diciembre de 2007.

ROP (2008) ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, para el Ejercicio Fiscal 2008. D.O.F. 31/12/2007D

ROP (2009) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2009.1.[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/009\\_desarrollo\\_rural/006\\_informacion\\_del\\_sector\\_rural/006\\_reglas\\_de\\_operacion\\_2009/003\\_sedesol](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/009_desarrollo_rural/006_informacion_del_sector_rural/006_reglas_de_operacion_2009/003_sedesol)

ROP (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2010. D.O.F. 28/12/2009

ROP (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2011. Publicadas en el D.O.F 31/12/ 2010

ROP (2012) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012. Publicadas en el D.O.F. 27/12/2011

ROP (2013) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2013. Publicadas en el D. O. F. 26/02/ 2013.

ROP (2014) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2014. D.O.F. 28/12/ 2013.