

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS
PRIORITARIAS Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA SOCIAL. UN
ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

RUBÉN JOAQUÍN ARIEL VÁZQUEZ RODRÍGUEZ

ASESOR DE TESIS: DR. ISAÍ GONZÁLEZ VALADEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA MÉXICO D.F. 2013





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias

Hago una mención muy especial a mi **familia Canales Martínez** integrada por mi tía Estela, mi tío Jorge y mis primos Alma y Moisés Ulises (1988-2010). Gracias por tener su compañía y cariño desde la infancia y por permitirme plasmar algunas líneas en memoria de Moy que siempre estará en nuestros corazones y que cada día que despierto, a ustedes y a él, los tengo en mis pensamientos.

Si bien este trabajo por cuestiones de formalidad tiene mi nombre, el crédito se lo otorgo totalmente a mis padres. **A mi mamá María Teresa** por tener muchas facetas, sin que ella quizá se percate como enfermera, amiga, psicóloga, cocinera, ama de casa entre otras. Gracias por tus cuidados, tú cariño y amor brindado. **A mi papá Rubén Ariel** por ser el hombre más admirable que conozco, por ser un maestro en el aula día a día y por ser un maestro como papá. Por tus consejos y apoyo que me llevan a querer ser un hombre inteligente como tú, que siempre tiene palabras de aliento al igual que mamá.

Asimismo esto es para mi hermana **Jackeline** por ser un plus de alegría que nos dio a nuestra familia y porque de manera directa o indirectamente sentía tu apoyo cuando lleve a cabo esta investigación. Gracias por ser mi mejor compañía. Para mi hermana **Ivonne** que gracias a su acercamiento con la sociología y sus conocimientos, de manera providencial comencé a adentrarme al mundo de la política y posteriormente, comenzaba a tener cuestiones recurrentes sobre la desigualdad, los indígenas y movimientos populares. Gracias por las sugerencias para desarrollar este trabajo. Las quiero hermanas.

A mí cuñado **Diego López** que antes de formar parte de nuestra familia, comenzó a enriquecer mis conocimientos con cada una de las cátedras que daba y que la fecha sigue siendo así. Además por expresar su apoyo sincero siempre.

A mi tía **Mari Loo** que sin importar la distancia, la llevo en mis pensamientos siempre.

No podía faltar el acompañamiento de mis mejores amigos, fieles en todo momento.

Para mi amigo **Ángel Jaime** con el que he compartido los mejores años de mi vida. Aprecio mucho la amistad que has tenido conmigo y sin lugar a dudas, sin tu compañía la vida que ahora tengo sería diferente. Gracias también por participar en darle mayor estilo a la tesis.

Para **Christian Vargas** que a pesar de la distancia por cuestiones académicas, es un gran amigo con el que sé puedo confiar en todo momento y que desde que nos conocimos en el CCH Vallejo, te convertiste en la persona que siempre estuvo conmigo.

Finalmente para **César Rojas**, el mejor amigo que pude encontrar en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, agradezco tu amistad, sinceridad y el que siempre estuvieras dispuesto a compartir tus conocimientos para alimentar nuestras charlas.

A mis abuelos **Joaquín Vázquez, Carmen González, Guadalupe Madrigal y Roberto Cruz**.

A mis primos **Diana, Jorge, Ricardo, Marina, Emmanuel, Grecia, José Luis, Víctor, Giovanna, Andrea, Ariel, Karen y Richard Milks, Sonia, Diego, Saida, Ernesto, Ernesto Jr, Michelle y Jorge Erwin**.

Agradecimientos:

Al Dr. y asesor de este trabajo **Isaí González Valadez** por el apoyo incondicional, por sus sugerencias, paciencia y por permitirme desarrollar este trabajo sin querer imponer ningún tipo de ideas, respetando en todo momento la construcción de la investigación, pero con comentarios atinados que lograron darle mayor formalidad.

Al Director General Adjunto de Planeación Microrregional, **Ricardo Pérez Schechtel** de la Unidad de Microrregiones, por brindarme su tiempo para realizarle una entrevista, en la cual me permitió conocer de mejor forma el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) al compartir tanto una visión institucional como su experiencia personal, la cual logro complementarse con la labor que desempeñe durante mi estancia en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Asimismo, agradezco a **Roberto Esquivel Villaseñor** colega, amigo y compañero de la Unidad de Microrregiones, por tomarse el tiempo para darme sus sugerencias respecto a la temática de política social, y por ser pieza fundamental para poder acercarme al licenciado Ricardo.

A la señorita **María de la Cruz Maldonado** por cada una de sus atenciones y apoyo en la SEDESOL.

Al grupo de sínodos que hicieron que este trabajo se pudiera retroalimentar de mejor forma:

Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate.

Dr. Raúl Cisneros Guzmán.

Mtro. Noé Pérez Bello.

Mtro. Jorge Ulises Corona Ramírez.

Finalmente, gracias a la **Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales y a la Universidad Nacional Autónoma de México** por ser testigo de mi formación académica y profesional.

Introducción.	1
Capítulo I. La política social y su relación con el acceso a servicios básicos.	8
1.1. Concepto de política social.	8
1.2. La estrategia <i>Vivir Mejor</i> eje de política social.	14
1.3. Iniciativa para la creación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) ejecutado por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).	19
1.4. Panorama de acceso a servicios básicos en materia de vivienda en México.	28
Capítulo II. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009-2011.	40
2.1. Justificación del PDZP como programa social.	40
2.2. Enfoque territorial.	47
2.3. Participación comunitaria.	54
2.4. Resultados del PDZP.	65
2.5. Elementos que inciden en la operatividad del programa.	69
Capítulo III. Optimización de la política social en México.	75
3.1. Por una política social que integre las regiones.	75
3.2. El Desarrollo regional como factor estratégico para abatir los desequilibrios territoriales.	82
3.3. Mejoramiento de políticas públicas en materia de política social a través del enfoque territorial y la participación comunitaria.	94
Conclusiones.	106
Anexo.	111
Bibliografía.	136

“Pobres no son los que tienen poco. Son los que quieren mucho”. Yo no vivo con pobreza, vivo con austeridad, con renunciamiento. Preciso poco para vivir”.

José Alberto Mujica Cordano.

Presidente de la República Oriental del Uruguay.

Introducción

El estudio de la política social en México ha cobrado mayor fuerza a raíz de la creciente desigualdad y marginación, en este contexto emerge el cuestionamiento de cómo lograr contrarrestar dichos fenómenos en la ciudades y el campo, considerando que cada región, tiene sus particularidades, desde la infraestructura con la que cuenta, hasta la cultura que impera dentro de cada comunidad.

En el caso de nuestro país, la amplia heterogeneidad existente hace que el reto sea aún mayúsculo, considerando que hay grandes metrópolis que se convierten en grandes centros de atracción financiera o turística como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara. En contraparte con los estados de la República que concentran importantes poblaciones rurales y altos índices de pobreza como Oaxaca, Puebla o Chiapas por mencionar algunos.

Los debates alrededor de la política social centran su atención en cómo mejorar los niveles de bienestar a través de proveer servicios básicos como agua, alimentación, salud, educación y conseguir mejoras en el ingreso para satisfacer sus necesidades. Al hacer referencia a estrategias de política social, la crítica surge a partir de cuestiones de asistencialismo al otorgar recursos sin generar capital humano, esto conlleva a que el asunto trascienda a cómo involucrar a la comunidad para que sea productiva y rompa la cadena de padecer alguna carencia que afecte su forma de vida.

Desde esta perspectiva, el ámbito del desarrollo local y la comunidad se manifiestan en el rubro de la política social con la finalidad de revalorizar el rol que pueden jugar para diseñar estrategias acordes a sus necesidades, de tal manera que actores sociales como organizaciones, empresas, comunidades sean vitales para emprender un trabajo de acompañamiento con los tres órdenes de gobierno.

La irrupción de estos elementos se vincula con la retracción por parte del Estado, donde ha cedido espacios al mercado y grandes instituciones financieras traducidos en la pérdida de la rectoría para realizar estrategias de desarrollo social

y económico. La lucha constante versa entre el mundo global y local donde hay acciones que se diseñan desde organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donde existe una preocupación por tener una mayor disciplina fiscal y ceder mayor protagonismo a los mercados como sujetos claves para superar problemas de atraso económico-social, a diferencia de esquemas de desarrollo donde se percibe la necesidad de lograr un desarrollo nacional a partir de fomentar el mercado interno, creación de mayor empleo e invertir en las comunidades locales para que éstas se vuelvan productivas.

La (re)conceptualización de la política social se ha ido transformando en la medida en que las economías cambian así como por los entornos caracterizados por el riesgo y el conflicto en las diferentes comunidades, de esta manera para neutralizar tales efectos, el ámbito local cobra relevancia a partir de los siguientes principios que retoma Sergio Boisier de autores como Borja y Castells como son "el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas".¹

Estos cambios traen consigo el que las autoridades gubernamentales contemplen a la participación comunitaria como un actor clave para la elaboración de la política social, desde la óptica de poder fomentar sinergias y lograr fortalecer el tejido social, que sufre un deterioro a partir de fenómenos como el narcotráfico, violencia intrafamiliar y/o familias disfuncionales que a la postre, requieren apoyo especializado para superar dichas problemáticas. De ahí la importancia de tener en primer plano la política social como medida preventiva, y que al mismo tiempo sea un catalizador para fortalecer la cohesión social.

Un asunto que la política social merece atender es el de la cohesión social, esto es esencial puesto que en una cultura donde permean aspectos como la sociedad del consumo, violencia y el egoísmo se debe evitar que se desvanezcan las prácticas de convivencia sana e interacción entre los seres humanos.

¹ Sergio Boisier, *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?*, p.11.

Desde esta lógica, la cohesión debe funcionar como un activo que fomente el sentido de pertenencia de una nación con el objeto de tener una sociedad participativa. "La cohesión social es un concepto que abarca factores que van desde la fortaleza familiar hasta la responsabilidad ampliada ante los problemas que viven los más débiles e indefensos. La cohesión social está hecha de prácticas culturales, valores, creencias y costumbres que tienden a formar vínculos de identidad, solidaridad y ayuda entre quienes integran diferentes colectivos, sean estos familiares o comunitarios".²

En ese tenor, la participación comunitaria se expresa como un proceso de planeación basado en concretar acciones locales dentro de sus diferentes esferas como el municipio, ciudades, barrios y comarcas que tiene como fin resolver problemas y necesidades de la población a partir de la intervención de los miembros de una comunidad cuyo objetivo es establecer un sentido de cooperación y solidaridad.

La relación existente entre política social y la participación comunitaria motiva a pensar de qué manera se puede atenuar la complejidad que se debe hacer frente a la desigualdad y la pobreza. ¿Si se han emprendido diferentes acciones en materia de combate de pobreza, por qué las condiciones de las familias mexicanas no se han transformado en contar con más oportunidades y mejores servicios básicos?

Por este motivo, el argumento central de este trabajo versa en la necesidad de diseñar políticas sociales a partir de una perspectiva diferenciada, ante los problemas mencionados, puesto que lo se ha hecho en los últimos años es hacer una política social que no contempla las particularidades de cada región. Basado en este razonamiento se hace pertinente la necesidad de contar con una política social a partir de la metodología del enfoque territorial.

² Mario Luis Fuentes, *Una visión de México en el nuevo milenio*, p.580.

La respuesta a dicho enfoque se deriva a partir de los desequilibrios regionales; en un principio tal como sucedió a partir de los años 70's donde la atención se focalizaba a zonas rurales, sin embargo, a partir de la dinámica de crecimiento poblacional hoy también encontramos zonas urbanas que padecen pobreza y rezago social.

Esta visión de centrar esfuerzos preferentemente en el sector rural a la postre ha ido fomentando el contar con territorios que no cuentan con las mismas oportunidades. Debido a esta situación, "las disparidades internas de las regiones dificultan el crecimiento sostenido y equilibrado de las mismas, obstaculizando la posible convergencia entre regiones ricas o prósperas y regiones pobres o débiles".³

La ausencia de una estrategia territorial denota la preponderancia de políticas sectoriales lo cual conlleva a tener una política social homogénea, que al mismo tiempo reduce la complejidad de los asuntos sociales. Asimismo no hay una integración del territorio con el desarrollo regional que involucre tanto órdenes de gobierno como las diferentes instituciones, que logren reconocer la diversidad de intereses para evitar los problemas de coordinación con la intención poner en marcha una estrategia de desarrollo nacional para México.

El enfoque territorial se concibe como la oportunidad de revertir las disparidades existentes, así como el espacio propicio para sumar esfuerzos con la comunidad y encontrar soluciones que no dependan de la racionalidad económica sino surjan desde una base local, a través de una armonización entre las diferentes esferas gubernamentales y sectores participantes.

A fin de poder desarrollar esta investigación, se plantea el siguiente objetivo general:

- Analizar la política social instrumentada por el gobierno federal con la finalidad de conocer sus alcances y limitaciones entorno al desarrollo

³ Antonio Rafael Peña Sánchez, *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*, p. 4.

social. Para ello se hace una revisión de la estrategia de política social denominada *Vivir Mejor*

En cuanto al objetivo específico es el siguiente:

- Estudiar la instrumentación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009-2011, ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a cargo de la Unidad de Microrregiones.

Con la finalidad de alcanzar dichos objetivos, el trabajo se ha desarrollado de la siguiente manera. En el capítulo I se expone la conceptualización sobre la política social, así como la discusión que ha abarcado en la agenda pública haciendo referencia a instituciones sociales como son la familia y la comunidad.

Asimismo se hace un breve recorrido sobre las características de la política social mediante la estrategia *Vivir Mejor*, a partir de tres líneas de acción como son el desarrollo de capacidades, proporcionar una red de protección social y el otorgar facilidades para el acceso al empleo.

Posteriormente se dan a conocer los orígenes del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) resultado de la fusión de los programas sociales Programa Desarrollo Local (PDL) y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP). A su vez se describe la operatividad del programa, los tipos de apoyo que ofrece y los indicadores de los cuales hace uso para determinar su efectividad como programa, el cual se desenvuelve dentro del marco del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Finalmente se da a conocer el panorama acerca del acceso a servicios básicos en materia de vivienda que implica el contar con energía eléctrica, agua, drenaje y piso firme; el tener o carecer de estos servicios también se vincula con aspectos como la pobreza ya sea alimentaria, de capacidades y patrimonial, así como a la marginación que se padece.

En el capítulo II se realiza el análisis del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), en primera instancia se describe su razón de ser como programa en el contexto de la política social en México. Posteriormente, el análisis de dicho programa se circunscribe en la lógica de la planeación territorial como antítesis de las políticas de corte sectorial predominantes en los últimos años.

Se destaca el valor que imprime el enfoque territorial a partir del reconocimiento de regiones urbanas y rurales, buscando potenciar los recursos de los diferentes municipios de muy alta marginación y alta marginación que es donde preferentemente opera el programa, así como su capacidad de pretender establecer una estrategia de desarrollo regional que permita tener territorios menos desiguales.

Por otra parte, considerando que es un programa que busca hacer uso de la metodología del enfoque territorial y su vínculo con la participación comunitaria, se explica la operación de la Contraloría Social como mecanismo que el programa contempla para atraer las demandas de los beneficiarios, asimismo se expone la oportunidad que tiene el PDZP a partir de uno de los tipos de apoyo que ofrece el programa como es el explotar el enfoque productivo.

A efectos de contar con una evaluación del programa, se retoman las evaluaciones específicas de desempeño 2009-2010 y 2010-2011 elaboradas por el Colegio de México (COLMEX) con la finalidad de destacar los alcances y limitaciones que debe enfrentar el programa en años siguientes.

Para finalizar este apartado, se llevo a cabo una caracterización de los elementos que inciden en la forma de operar del programa a fin de mejorar su efectividad, a partir de cinco elementos como la regionalización, el espíritu sectorial del programa, la participación, fallas de información y el uso de las denominadas localidades estratégicas. Cada elemento se considera fundamental para optimizar el enfoque territorial que pretende hacer uso el programa bajo una visión de política social.

Por último, en el capítulo III se desarrolla una serie de recomendaciones para el fortalecimiento de la política social a partir de los siguientes principios:

- Incluir en la agenda de política social al desarrollo regional para combatir con los desequilibrios territoriales.
- Políticas públicas que contemplen el enfoque territorial y la participación comunitaria para incidir en la efectividad de la política social.

Para ello, se dan a conocer una serie de factores que deben estar presentes como la competitividad entre regiones, el desarrollo de capacidades productivas y el trabajo de retroalimentación entre gobierno y beneficiarios para la puesta en marcha de proyectos sociales.

Por último, se presentan una serie de conclusiones que han guiado este trabajo exponiendo los resultados más relevantes.

Capítulo I: La política social y su relación con el acceso a servicios básicos.

1.1 Concepto de política social.

La política social es un instrumento que el gobierno utiliza en virtud de proveer a los ciudadanos diversos servicios con la finalidad de mejorar la calidad de vida, entre ellos destacan: salud, vivienda, alimentación, educación y fuentes de empleo, para que de esta manera, se generen las condiciones suficientes para contar con una sociedad armónica.

De esta manera la política social tiene como objetivo primordial lo siguiente⁴:

1. Creación y ampliación de capacidades básicas.
2. Creación o consolidación del patrimonio familiar.
3. Protección a contingencias como enfermedades, accidentes, desastres naturales, entre otros.

El propósito de estas vertientes está encaminado a establecer un adecuado desarrollo con el fin de evitar la desigualdad entre individuos, asimismo, otro de los pilares de dichas directrices se basa en combatir la pobreza siendo ésta un fenómeno que afecta a las familias mexicanas.

La concepción de política social de acuerdo a Mario Luis Fuentes versa en un agenda que” se ha convertido en una problemática compleja donde se encuentran todas las agendas del desarrollo nacional y global. Democracia, derechos humanos, capital y trabajo, servicios públicos, educación, investigación, salud, vivienda, alimentación, grupos vulnerables y seguridad social dan consistencia a una visión ampliada sobre lo social, en la cual, cada tema mantiene nexos orgánicos con el resto”.⁵

⁴ Rolando Cordera; Leonardo Lomelí Vanegas, *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, p. 20.

⁵ Mario Luis Fuentes, op.cit., pp. 361-362.

Dado que hay un amplio espectro de definiciones sobre política social, es pertinente conocer la definición realizada por parte de organismos internacionales para tener así un panorama enriquecedor. Por un lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a la política social de la siguiente manera:

*“La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores”.*⁶

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala:

*”La evolución histórica de la política social se nos muestra tanto en la definición del conjunto de bienes que la sociedad ha estimado como satisfactores de necesidades comunes, de libre acceso o integrante de derechos humanos, como en la determinación de los sujetos y actores que participan de ella. En todo caso, la política social ha sido parte de las políticas públicas orientadas, en primer lugar, a la superación de la llamada “cuestión social” y, en segundo, a la igualación social. Toda política social promueve y se compromete con un menor patrón de desigualdad social y debe ser evaluada desde esta perspectiva”.*⁷

⁶ Isabel Ortiz, *Guía de orientación de políticas públicas*, p.6.

⁷ Juan Valdez Paz; Mayra Espina, *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, p.14.

En el caso de México a partir de la Constitución de 1917 se establecieron los principios para garantizar los derechos sociales, como parte de las funciones esenciales del Estado mexicano. Mario Luis Fuente afirma que se han concentrado los esfuerzos en materia de política social de la siguiente forma:

- a) Establecer el sistema educativo nacional.
- b) Fomentar las organizaciones sindicales.
- c) Apoyar a las organizaciones a la par del reparto agrario.
- d) Impulsar un sistema nacional de salud pública.
- e) Definir un proceso de modernización con base en la política industrial.

Derecho social	Referencia
Derecho a recibir educación	Art 3
Derecho a la protección de la salud	Art 4
Derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar	Art 4
Derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación salud, educación y sano esparcimiento en niños y niñas	Art 4
Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa	Art 4
Derecho a la información garantizada por el Estado	Art 6
Derecho al trabajo digno y socialmente útil	Art 123
Salarios mínimos generales deberán ser suficientes, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad	Art 123
Fuente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	

En suma, las definiciones aquí presentadas comparten el objetivo común de contar con una política social orientada a las necesidades básicas de todo ser humano, que contemple la participación del cúmulo de actores, y que sea una política comprometida contra la desigualdad.

Por otro lado, los cambios a nivel internacional en función de la crisis de petróleo, altas tasas de inflación y desempleo durante los años ochenta, fueron sustantivos para que en México se contaran con las primeras estrategias en materia de desarrollo social a causa de “los años de crecimiento sostenido, al no contar con una adecuada planeación urbana y con un desarrollo rural que fuera a la par de la urbanización, fueron también años de profundización de los

desequilibrios regionales. Estos síntomas de las insuficiencias del modelo de desarrollo para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos, llevaron al Estado a formular los primeros programas de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana reciente en el combate a la pobreza”.⁸

Hoy en día los debates en torno al ámbito social se centran en la necesidad de elevar los niveles de bienestar y generar cohesión social como medida para fortalecer la forma de interactuar de la población, por ende, unas de las principales justificaciones por las que el Estado debe promover políticas sociales se basa en los siguientes argumentos⁹:

- Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico.
- Elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento; un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior.
- Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores.
- En los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas; lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos. Un alto precio que pagar para un país.
- La inversión en niñas y mujeres tiene numerosos efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social.
- Las sociedades desiguales no son solo injustas sino que tampoco pueden garantizar la estabilidad política y social a largo plazo, lo que constituye una barrera para el crecimiento económico.

⁸ Rolando Cordera; Leonardo Lomelí Vanegas, op. cit., pp. 10-11.

⁹ Isabel Ortiz, op. cit., p. 9.

- Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última instancia desestabilizan gobiernos y regiones, y pueden hacer que la población se muestre más receptiva a actos terroristas.
- Y no menos importante, la desigualdad es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según las cuales todo el mundo tiene derecho a unas mínimas condiciones de vida (alimento, ropa, vivienda, educación, cuidado médico, seguridad social y otros).

El dinamismo de la política social se vuelve un asunto complejo ante la agenda de desarrollo del Estado, ya que tiene que hacer frente a cuestiones como derechos humanos, capital y trabajo, servicios públicos, educación, investigación, salud, vivienda, alimentación, grupos vulnerables y seguridad social son elementos que se erigen en la sociedad como estímulos para crear sociedades más justas y menos desiguales.

El sentido de cooperación y la propia acción colectiva dentro de las comunidades son un referente de la política social, es por ello que “el tema del siglo XXI es lo social, es así porque las contradicciones que se viven a escala hemisférica están cuestionando nuestro modo de civilización; desde esta perspectiva, aparecen y reaparecen fórmulas, principios, tecnologías, políticas e instrumentos que tienen en común el tratar de encontrar una salida al orden desigual que se vive en y entre los países”.¹⁰

La familia y la comunidad siendo instituciones sociales que se apoyan ante la adversidad, así como en situaciones de vulnerabilidad, son parte del tejido social que a través de valores, identidad y tradiciones buscan espacios para fomentar capacidades que les permitan promover y ser parte del desarrollo.

¹⁰ Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 362.

La pobreza siendo una de las principales amenazas en el seno de la comunidad, hacen que la solidaridad así como la capacidad de crear redes sociales sean un catalizador del ámbito social como pilar para evitar la fragmentación, capaz de crear un sentimiento de encono.

De esta forma, la política social sitúa a lo comunitario como “un activo dinámico para la economía, la organización, la producción y para la convivencia debido a que puede ser un factor que atempere las presiones crecientes que impone el mercado global y con éste la competitividad y el individualismo”.¹¹

En suma, la evolución de la política social ha sido contemplada desde la óptica de revertir los efectos de la pobreza, independientemente de que en cada país se requieran cambios estructurales así como estándares de desarrollo económico, por ende, la política social ha definido sus objetivos en función de las necesidades de la población.

A grosso modo el debate en torno a la conceptualización de la política social se centra en lo siguiente:

- La política social debe desenvolverse desde la perspectiva de las diferencias territoriales, es decir, situarla bajo la lógica del campo y las ciudades.
- Más allá del debate entre la focalización y la universalización el eje rector de lo social plantea que “sin su universalidad la política social no llegará a toda la población ni se garantizará la igualdad social; sin su aplicación focal, no dará suficiente cuenta de las diferencias extremas como la pobreza y la marginalidad”.¹²
- La participación de diversos sectores hace que los actores puedan tener la capacidad de dilucidar sus prioridades y tener un control de forma efectiva sobre la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales.

¹¹ Ibid., pp. 364-365.

¹² Juan Valdez Paz; Mayra Espina, op. cit., p. 17.

1.2. La estrategia *Vivir Mejor* eje de política social.

La administración federal 2006-2012 dio a conocer su estrategia de política social denominada *Vivir Mejor* con la cual se pretende crear políticas públicas que logren un efectivo crecimiento económico que conlleve a mejorar la calidad de vida.

El Estado al contar con la atribución de fomentar la planeación del desarrollo a través de un sistema democrático, de acuerdo al artículo 26 constitucional y siendo el desarrollo humano sustentable el eje rector del gobierno federal se estipula que “El Plan Nacional de Desarrollo asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable, como el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”.¹³

En ese tenor *Vivir Mejor* tiene tres líneas de acción primordiales:

- Continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna.
- Proporcionar una Red de Protección Social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo.
- Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica. No hay mejor política social que la generación de empleos.

Asimismo, la estrategia cuenta con cinco objetivos que son:

- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:

¹³ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

- ❖ Alimentación basada en la orientación nutricional que permita llevar una dieta saludable.
 - ❖ Educación encaminada a ampliar la cobertura de servicios educativos en pro de una educación de mejor calidad.
 - ❖ Salud promoviendo la cultura de la prevención en la población, así como el fortalecer la cobertura de servicios, principalmente en los sectores que se encuentran en situación de pobreza.
 - ❖ Vivienda patrimonio para el sostenimiento de la familia y la convivencia en un entorno armónico.
 - ❖ Infraestructura social básica para los hogares y las comunidades con el objetivo que las personas puedan desempeñar sus actividades cotidianas proporcionándoles agua, drenaje y pisos firmes.
 - ❖ Identidad jurídica de las personas garantizando derechos fundamentales en apego a la ley y con apoyo de las diferentes instituciones.
- Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan:
 - ❖ Condiciones de vulnerabilidad derivadas de condiciones de discriminación y exclusión.
 - ❖ Gastos catastróficos generados a causa de enfermedades y accidentes.
 - ❖ Fluctuaciones económicas que ponen en riesgo la actividad laboral de los trabajadores.
 - ❖ Desastres naturales que afecten el entorno de las familias.
- Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio. Al respecto, la política social habrá de fomentar:

- ❖ El fortalecimiento del tejido social para incentivar la participación ciudadana y lograr consolidar el capital social para tener comunidades con mejores lazos de convivencia.
 - ❖ El ordenamiento territorial aprovechando la infraestructura existente bajo la lógica de sustentabilidad del medio ambiente.
 - ❖ Un desarrollo regional para abatir los desequilibrios entre las regiones.
- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza. La política social habrá de buscar:
 - ❖ El desarrollo de capacidades productivas a través de las capacidades con que cuentan los individuos para integrarse a la actividad económica.
 - ❖ Dotación de elementos complementarios a esas capacidades para ingresar al campo laboral.
 - ❖ Facilidad de acceso a los mercados laborales con mejores opciones de trabajo.
 - ❖ La garantía de tener certeza jurídica regularizando la propiedad patrimonial.
 - Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Se buscará la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de:
 - ❖ Valor económico al patrimonio natural para llevar a cabo actividades en materia de explotación y preservación en zonas de pobreza.
 - ❖ Aprovechamiento de los recursos naturales promoviendo la cultura del cuidado del medio ambiente.

Las directrices de *Vivir Mejor* están encaminadas a impulsar la participación ciudadana que logre reforzar el impacto de los programas sociales, con el

propósito de ser un insumo para la transparencia y rendición de cuentas que evite el uso de los programas para ser utilizados con fines políticos.

A su vez el desarrollo territorial se contempla como un elemento que permita cerrar las brechas regionales, bajo este enfoque se busca impulsar acciones entre el ámbito rural y urbano que permitan disminuir la desigualdad que aqueja a los diferentes espacios.

Ante los cambios demográficos que sufre el país y los constantes flujos migratorios, se requiere contar con una visión de largo que plazo que logre establecer un desarrollo social sostenible ante la dinámica que presenta la demografía poblacional.

Para mejorar la operatividad de los programas y el uso de recursos, la coordinación intersectorial bajo criterios de la Ley General de Desarrollo Social busca obtener mayores impactos en políticas de atención a grupos vulnerables y de combate a la pobreza.

En el marco del federalismo se busca que los tres órdenes de gobierno asuman sus responsabilidades en materia de planeación y coordinen acciones para la contribución de un mejor desarrollo en el país.

La transparencia y rendición de cuentas son vitales para evitar la discrecionalidad en los programas sociales, con ello se busca consolidar los procesos de difusión de los programas para que los beneficiarios tengan mayor facilidad de acceder a los mismos.

La evaluación de la política social debe contar con mecanismos sólidos que logren satisfacer a los beneficiarios, esto como estímulo para diseñar de mejor forma los programas sociales y hacer un mejor uso de los recursos públicos.

Como complemento a las diferentes acciones de gobierno que se diseñan dentro de esta estrategia, se reconoce la capacidad de la acción comunitaria como un componente fundamental para el fortalecimiento de la política social, que permita participar en los diferentes procesos correspondientes a la toma de decisiones, a su vez se considera un actor clave para evaluar y monitorear los programas sociales.

Aunado a ello se hace evidente la necesidad de unir esfuerzos para trabajar de forma coordinada con los diferentes órdenes de gobierno, de tal suerte que ello sea una forma efectiva para tener resultados de mayor impacto concerniente a la reducción de la pobreza, la desigualdad de oportunidades y la vulnerabilidad.

A grandes rasgos con la estrategia *Vivir Mejor* se busca instrumentar acciones que contrarresten los efectos negativos del mercado, bajo tres líneas de acción que son “el desarrollo de capacidades básicas, la consolidación de una red de protección social y el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable”.¹⁴

En suma, la consecución de dichos objetivos se logrará con una vinculación entre la política social y la política económica, siendo un estímulo para crear capital humano, el cual logre insertarse a las diferentes actividades económicas que le permitan un pleno desarrollo de sus capacidades.

¹⁴ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Vivir Mejor*. Política social del Gobierno Federal, p.26.

1.3. Iniciativa para la creación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) tiene su génesis a partir de la fusión del Programa Desarrollo Local (PDL) y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP), con lo cual a partir del ejercicio fiscal 2009 comenzó a operar en los distintos municipios de la República Mexicana.

En sus inicios el PDL fue entendido como una estrategia que se enfocaría a 250 microrregiones formadas por 17 entidades federativas atendiendo a 5.5 millones de personas, de estas 3.4 millones eran indígenas.

Para llevar a cabo estas acciones se suscribieron las llamadas Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, en la que participaron 14 secretarías entre ellas las de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, con el fin de actuar en las microrregiones que conlleven al desarrollo en aquellas zonas que se identificaran indicadores de rezago y pobreza.

El PDL tuvo su creación en el año 2001 y se caracterizó por trabajar en los diferentes municipios de alta y muy alta así como aquellos que contaban con población preponderantemente indígena bajo el esquema de enfoque territorial en donde el universo de acción fueran las denominadas microrregiones con el afán de atender los rezagos en materia de infraestructura básica.

Entre los tipos de apoyo que otorgaba el programa se encontraban “infraestructura social y de servicios, mejoramiento y dignificación de la vivienda, y organización y desarrollo comunitario. Esta última característica cuenta con actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa, además de la provisión de Centros Comunitarios de Aprendizaje y Desarrollo con conectividad digital y acceso a las tecnologías de la información.

Su principal énfasis ha sido la provisión de infraestructura social básica, con acciones de agua entubada, electrificación, saneamiento y conectividad”.¹⁵

Por otro lado PAZAP inicio su funcionamiento en 2008 y principalmente operaba en aquellos municipios de alta y muy alta marginación con rezago social, sobre todo en aquellas aéreas para el mejoramiento de la vivienda, específicamente en la construcción de piso firme, es decir, realizar la sustitución de pisos de tierra por concreto hidráulico. Asimismo el programa también podía actuar en caso de situaciones como terremotos, deslaves y huracanes.

Bajo esa lógica ambos programas trabajaron, sin embargo, para poder obtener una adecuada coordinación entre los órdenes de gobierno y responder de forma eficiente a las demandas de la población, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) considero viable fusionar ambos programas bajo el siguiente argumento¹⁶:

- Se operará bajo una visión integral de las necesidades de la población a atender;
- Se facilitará la concertación con las autoridades locales, al plantear bajo un mismo programa acciones que comparten un marco conceptual de visión territorial;
- Se facilitará la búsqueda de reducciones en el gasto operativo necesario para administrar el programa y entregar los componentes a la población a atender.

¹⁵ Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), *Diagnostico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, p. 48.

¹⁶ *Ibid.*, p. 53.

Básicamente ambos programas tenían un universo de trabajo similar, como se observa en el siguiente cuadro.

Comparación entre PDL Y PAZAP¹⁷

PDL	PAZAP
Universo de Atención	
a) Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo micro regional y sus áreas de influencia:	El Programa operara en localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social o que presenten alta concentración de personas en pobreza.
b) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las Zonas de atención prioritaria y de las microrregiones:	
c) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Conapo:	
d) Las localidades de alta y muy alta marginación, con una población entre 500 y 14,900 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa hábitat.	
Tipo de Acciones	
a) Infraestructura Social y de Servicios.	Inversiones en obras y acciones para infraestructura y mejoramiento de vivienda de acuerdo a los siguientes paquetes básicos de apoyo.
b) Mejoramiento y dignificación de la Vivienda.	a) Paquete básico en materia de Vivienda.
c) Organización y Desarrollo Comunitario.	b) Paquete de Infraestructura social básica comunitaria.
	Adicionalmente, el programa podrá apoyar otras acciones de infraestructura como lo son: rellenos sanitarios o similares; electrificación, caminos rurales y carreteras; conectividad (telefonía e internet); fogones altos, estufas rústicas o similares para vivienda; reforzamiento de techos y muros para vivienda.
Monto de los Apoyos	
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.	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.
El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2, 500,000.00.	El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2,500,000.00.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (2008)

¹⁷ Ibid., 49-50 pp.

Bajo ese contexto el PDZP surge para atender la situación de marginación y rezago social que aqueja a los municipios del país, en ese sentido, se determina la necesidad de contar con estrategias de desarrollo local y/o regional que permitan disminuir las brechas entre los diferentes sectores de la población.

El PDZP se alinea al cumplimiento de objetivos dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 el cual es “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”.¹⁸

En ese tenor, se asume la importancia de promover el desarrollo regional como un elemento clave para conseguir un desarrollo integral de la nación, siendo una herramienta fundamental para reducir las disparidades regiones, por ende, lo regional cobra fuerza cuando se consideran a éstas como entes que se construyen de forma dinámica ante la búsqueda del desarrollo con base en sus valores e identidad de cada una de las comunidades para buscar las ventajas comparativas de cada región.

Asimismo para mejorar los procesos de desarrollo, el desarrollo local se convierte en un elemento sustancial en donde el territorio es un referente para conocer y llevar a cabo estrategias de política pública con el fin de aprovechar las potencialidades, en aras de mejorar las condiciones económicas y sociales.

El PDZP trabaja bajo las denominadas Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) que son definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y conforme a la Ley General de Desarrollo Social son aquellas que se encuentran en situación de pobreza, marginación y rezago social impidiendo desarrollar sus capacidades productivas.

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social, la declaratoria de las zonas ZAP tendrá los siguientes efectos¹⁹:

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;
2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;
3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y
4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

El objetivo específico del programa está encaminado a crear mejor infraestructura social dentro de los municipios de alta y muy alta marginación, que estén inmersos en condiciones de pobreza y rezago social, además podrá intervenir en aquellas zonas definidas como ZAP buscando un desarrollo integral.

La cobertura del programa está orientada a las 32 entidades federativas de acuerdo a lo siguiente²⁰:

- 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;

¹⁹ Diario Oficial de la Federación, Ley General de Desarrollo Social publicada el 20 de enero de 2004.

²⁰ Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el Ejercicio Fiscal 2009.

- 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.

En el caso particular de las viviendas, el programa podrá actuar independientemente del grado de marginación del municipio.

Por otra parte, de manera coordinada el PDZP opera a través de la estrategia 100x100, dentro de los estados de Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz, la cual está conformada por un universo de 125 municipios los cuales concentran la mayor marginación y pobreza en todo el país, dichas acciones se deben llevar a cabo bajo esquemas de coordinación institucional así como la participación de los tres órdenes de gobierno.

Los tipos de apoyo que ofrece el programa son²¹:

a) Infraestructura Social y de Servicios

Elaboración de estudios o proyectos ejecutivos y construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de:

- Sistemas para la provisión de agua potable;
- Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras;
- Rellenos sanitarios o similares;
- Redes o sistemas de energía eléctrica, incluyendo el acercamiento de este servicio a los domicilios de los beneficiarios;
- Infraestructura educativa (rehabilitación, equipamiento y construcción de aulas, escuelas, entre otros);
- Centros de salud o similares (rehabilitación, equipamiento y construcción de centros de salud, entre otros);

²¹ Reglas de Operación 2009, op. cit.,

- Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros);
- Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros).
- Centros comunitarios digitales y otros espacios para el desarrollo comunitario.

b) Mejoramiento de la Vivienda

Primordialmente se apoyarán acciones para la construcción o instalación de:

- Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra);
- Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares);
- Fogones altos, estufas rústicas o similares;
- Muros reforzados y techos.

La proyección de metas del PDZP se enuncia a continuación²²

Tipo de Acción	2008*	2009	2010	2011	2012
Pasos Firmes	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 Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria durante 2008

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (2008)

Por otra parte es importante mencionar las entidades participantes dentro del programa, para ello las instancias ejecutoras podrán ser las delegaciones SEDESOL así como las entidades federativas, municipios, instituciones

²² Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), op. cit., p.61.

académicas y beneficiarios. A su vez es la SEDESOL quien está facultada como instancia normativa a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Para emprender las acciones que ofrece el programa será la SEDESOL quien busque establecer los esquemas de coordinación con los gobiernos estatales y municipales que logre eficientar el uso de recursos y evite la duplicidad de funciones. Para ello “se suscribirán los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes, donde deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad de este Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y las erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones”.²³

Dicho trabajo se encamina a la necesidad de contar con un importante trabajo entre autoridades federales, estatales y municipales, es por ello que, en un principio el programa parece ser una política pública ambiciosa dado que trata de romper con las inercias de carácter centralizador que ha existido en los programas sociales.

En cuanto a la participación a través de la Contraloría Social el programa busca que los beneficiarios se encarguen de tareas como supervisión, seguimiento de las obras así como la correcta aplicación de los recursos, además se contemplan acciones para fomentar la participación tanto de la comunidad como de instituciones tales como:

- Organización comunitaria y planeación participativa.
- Promoción social para efectuar acciones de coordinación con los órdenes de gobierno con organizaciones de la sociedad civil.
- Proyectos de servicio social comunitario.
- Investigaciones, acciones y servicios relacionados con la obra pública que tengan un impacto en el desarrollo social, municipal y regional.

²³ Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012.

- Promoción del programa entre la población así como asesoría a las autoridades locales que logren orientar las inversiones.

Indicadores del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición 1/
Propósito	Índice de acceso a infraestructura básica en la vivienda	Índice de acceso a infraestructura básica en la vivienda El índice se construye como el promedio simple de las siguientes variables: Porcentaje de viviendas con agua entubada a la red pública, Porcentaje de viviendas con electricidad, Porcentaje de viviendas con sanitario. Porcentaje de viviendas con piso firme, Porcentaje de viviendas con drenaje (para un mayor detalle ver el cálculo del índice ver nota metodológica).	Puntos porcentuales	Quinquenal 2/
Componente	Viviendas con pisos firmes en proyectos terminados en localidades menores a 15,000 habitantes.	Número de viviendas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades menores de 15,000 habitantes	Vivienda	Anual
Componente	Viviendas con estufa ecológica instalada	Número de viviendas en proyectos de instalación de estufas ecológicas	Vivienda	Anual
Componente	Viviendas con pisos firmes en proyectos terminados en localidades de 15,000 habitantes y más	Número de viviendas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades de 15,000 habitantes y más	Vivienda	Anual
Componente	Viviendas con servicio sanitario terminados en municipios de muy alta y alta marginación	Número de viviendas con servicio sanitario terminados en municipios de muy alta y alta marginación en proyectos ejecutados por el programa	Vivienda	Anual
Componente	Obras de saneamiento en proyectos terminados por el Programa en municipios de muy alta y alta marginación	Número de obras de saneamiento terminadas por el programa, en municipios de muy alta y alta marginación	Obras	Anual
Componente	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de menos de 15,000 habitantes	(Número de viviendas acumuladas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades de menos de 15,000 habitantes/meta sectorial de viviendas con pisos firmes en localidades de menos de 15,000 habitantes [1.5 millones])" 100	Porcentaje	Anual
Componente	Proyectos de rellenos sanitarios terminados por el Programa	Total de proyectos de rellenos sanitarios	Proyectos	Anual
Componente	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con servicios de agua entubada	(Número de viviendas con servicios de agua entubada consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta marginación, con rezagos que superan la meta estatal/meta sectorial de viviendas dotadas de agua entubada, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta marginación. con rezagos que superan la meta estatal [62 miGI'100	Porcentaje	Anual
Componente	Viviendas con servicio sanitario terminados en municipios de medra, baja y muy baja marginación	Número de viviendas con servido sanitario terminados en proyectos ejecutados por el programa en municipios de media, baja y muy baja marginación	Vivienda	Anual
Componente	Proyectos de construcción, reconstrucción, rehabilitación y/o equipamiento de infraestructura de educación terminados por el Programa	Número de proyectos de construcción, reconstrucción, rehabilitación y/o equipamiento de infraestructura de educación terminados por el Programa	Proyectos	Anual

Fuente: Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (2012)

1.4. Panorama de acceso a servicios básicos en materia de vivienda en México.

En México conforme a datos proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el país cuenta con una población de 112 millones de habitantes “sólo 21.8 millones no son pobres y no corren el riesgo de serlo porque gozan de la satisfacción de todos sus derechos, incluido el ingreso digno. Son pobres o vulnerables las personas que tienen al menos una carencia social y un ingreso menor a la línea de bienestar”.²⁴

La pobreza se expresa en la falta de recursos para que las familias puedan hacer frente a sus actividades cotidianas, de tal forma que, puedan elegir que camino o proyecto de vida les convenga mejor. “Este enfoque utilitarista, nace del supuesto de que los sujetos son pobres en la medida en que no pueden adquirir bienes y servicios”.²⁵

Para medir el ingreso, CONEVAL hace uso de tres clasificaciones tales como:

- Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

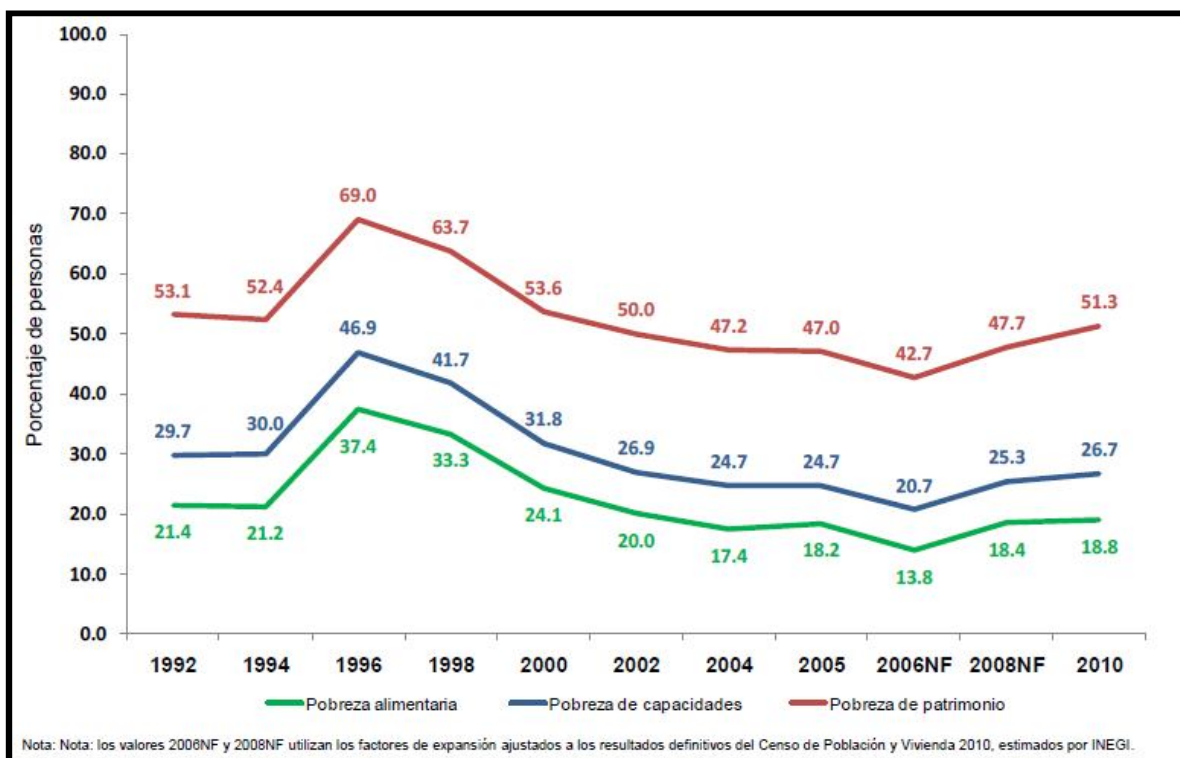
- Capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

- Patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

²⁴ Carlos Tello Macías “Sobre la pobreza en México, “México Social”, p.30.

²⁵ Mario Luis Fuentes, op. cit., p.347.

Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2010



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social (2011)

Si bien la cuestión de la pobreza se vincula a un principio económico, esta situación también se refleja en la capacidad de la población para acceder a los diferentes servicios básicos, para ello la Ley General de Desarrollo Social contempla para la medición de la pobreza, indicadores como 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 teniendo como fin un panorama multidimensional de las condiciones en las que se vive.

Desde esta perspectiva, la vivienda como espacio de convivencia de las familias es un indicador de suma relevancia, no sólo por ser reconocida como un derecho constitucional plasmado en el artículo 4 de la Carta Magna, sino además de ello, el tener una vivienda en condiciones adecuadas, representa para las

familias el orgullo por contar con su patrimonio propio y al mismo tiempo representa un sinónimo de calidad de vida.

Contar con una vivienda implica tener la capacidad de darle mayor valor al patrimonio a través de la adquisición de bienes materiales, o en su defecto de poder ampliar la vivienda mediante el acceso a determinados mecanismos de crédito, lo cual repercute en el nivel de satisfacción de una familia. Esta lógica conlleva a que la vivienda se convierte en un espacio de vital importancia asumiendo que es un elemento fundamental para lograr otros derechos como el de la salud y la educación los cuales son necesarias para la supervivencia.

En este tenor, la vivienda se expresa como una figura clave para combatir la pobreza debido a que refleja el acceso a servicios elementales para la vida humana, no obstante, no todas las familias gozan de estos beneficios, debido al fenómeno de la marginación, el cual es un patrón que afecta el desarrollo en las regiones, esta situación está asociada con la exclusión social así como la pobreza, dado que las restricciones para acceder a servicios básicos como educación, salud, vivienda, alimentación entre otros, reflejan un indicador del estatus social de una población.

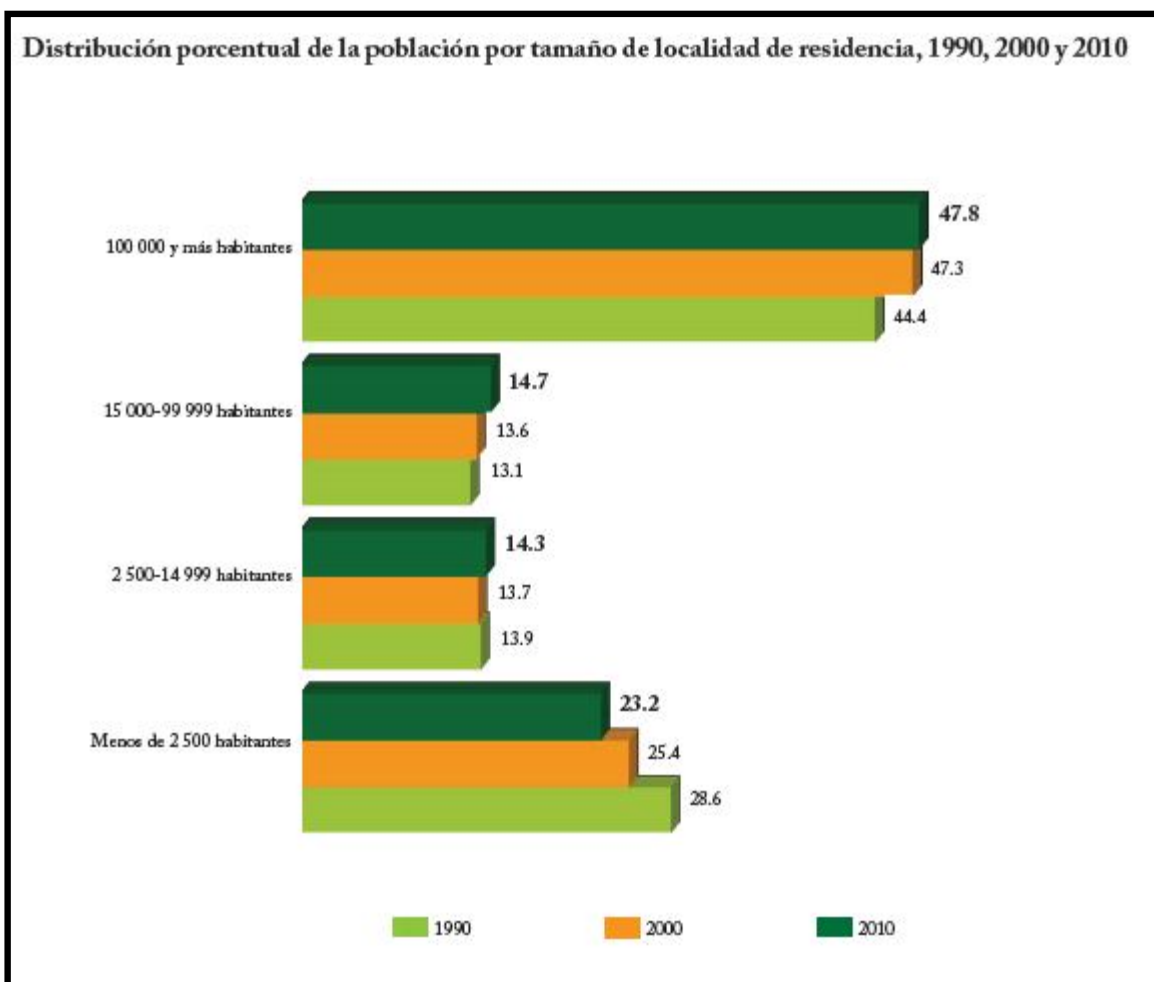
**Indicadores de la medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos
2008-2010**

Indicadores de incidencia	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
Pobreza						
Población en situación de pobreza	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Población en situación de pobreza moderada	44.5	46.2	48.8	52	2.7	2.5
Población en situación de pobreza extrema	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población vulnerable por carencias sociales	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por ingresos	33	28.7	36.2	32.3	2	1.9
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18	19.3	19.7	21.8	0	0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28	3.3	3
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49	52	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

La marginación se expresa “en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios”.²⁶ En México conforme a datos que arroja el censo de población y vivienda 2010, 76.8% de la población reside en localidades de 2,500 o más habitantes. A su vez también se refleja que el 23.2% de la población radica en comunidades menores a los 2,500 habitantes. Bajo esta perspectiva el factor de dispersión poblacional es un reto visto desde la óptica de lograr proveer servicios a esas comunidades pequeñas.



Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

²⁶ Consejo Nacional de Población (CONAPO), Índice de marginación, p. 11.

Asimismo, el número de localidades habitadas con menos de 5,000 habitantes ascienda a un total de 190,432 con ello “su distribución muestra una notable concentración entre las menores de 250 residentes, con 83.9%; le siguen las que tienen entre 250 y 999 (12%); con 3.1% las de 1 000 y 2 499; y las de 2500 a 4 999 apenas constituyen 1 por ciento”.²⁷

Localidades con menos de 5 mil habitantes y población por tamaño de localidad				
Tamaño de localidad	Localidades	Porcentaje	Población	Porcentaje
Total	190-432	100	32,410,077	100
1-249 habitantes	15,982	83.9	5,743,745	17.7
250-999 habitantes	22,852	12	11,328,495	35
1000-2499 habitantes	5,921	3.1	8,976,888	27.7
2500-4900 habitantes	1,839	1	6,360,949	19.6

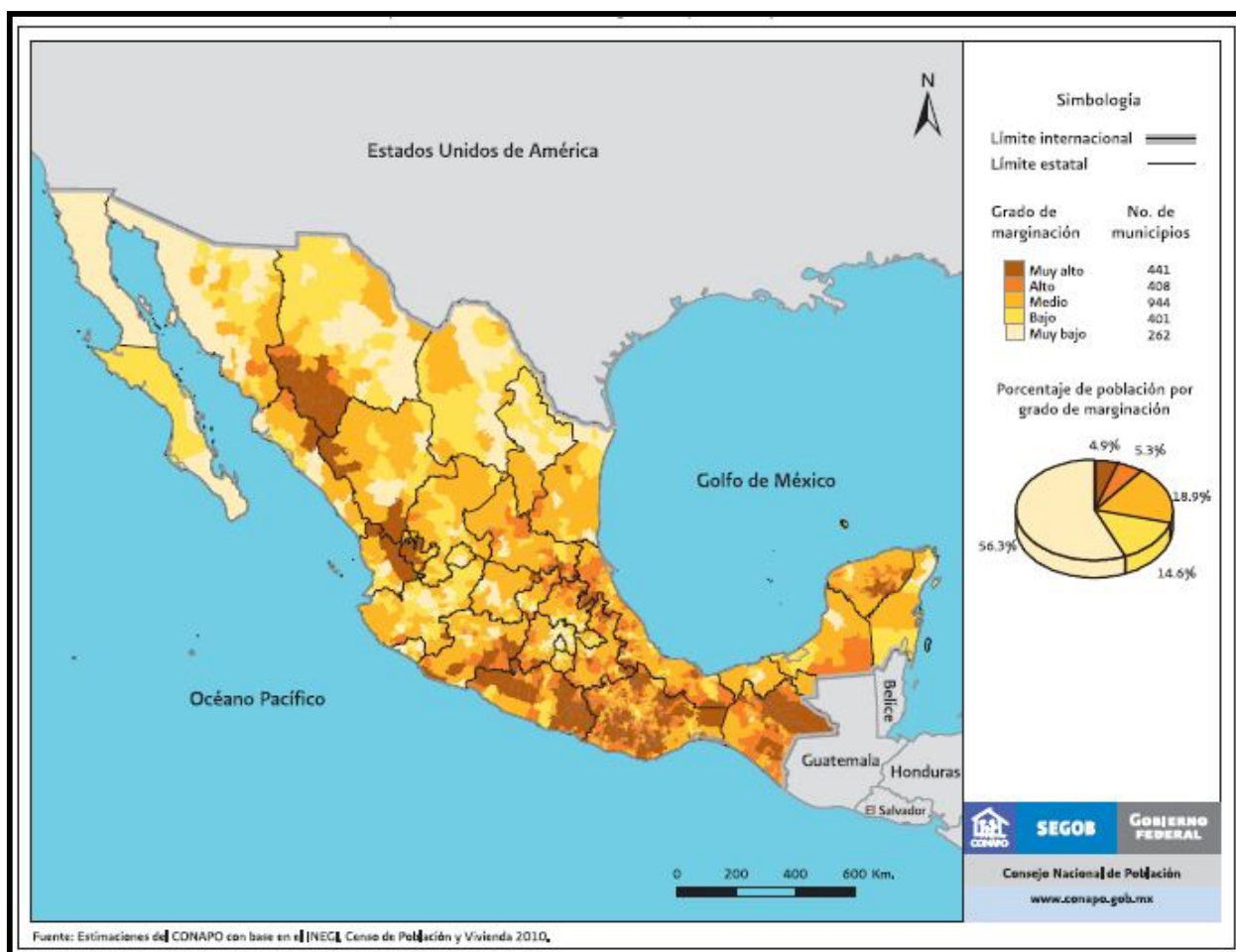
Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El grado de marginación se refleja en las disparidades regionales que existen en el territorio a nivel nacional entre zonas urbanas y rurales, esto afecta el grado de cohesión social, que se manifiesta en la forma en que las personas se sienten parte de una nación o en su defecto de una comunidad, asimismo se vincula con la forma en que se sienten excluidos de las formas de participación que se generan dentro del círculo de redes.

De los 2,456 municipios en que se divide México, 1,251 cuentan con un grado de marginación muy alto y alto, la mayor parte de ellos se concentra en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz. El rápido proceso de urbanización hace que las desigualdades entre lo urbano y rural sea más evidente, dado que contemplamos regiones que cuentan con procesos de industrialización consolidados como Monterrey y Guadalajara y por otro lado los grandes perdedores que padecen un intenso rezago social como los estados citados.

²⁷Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, p. 105.

Grado de marginación en municipios 2010

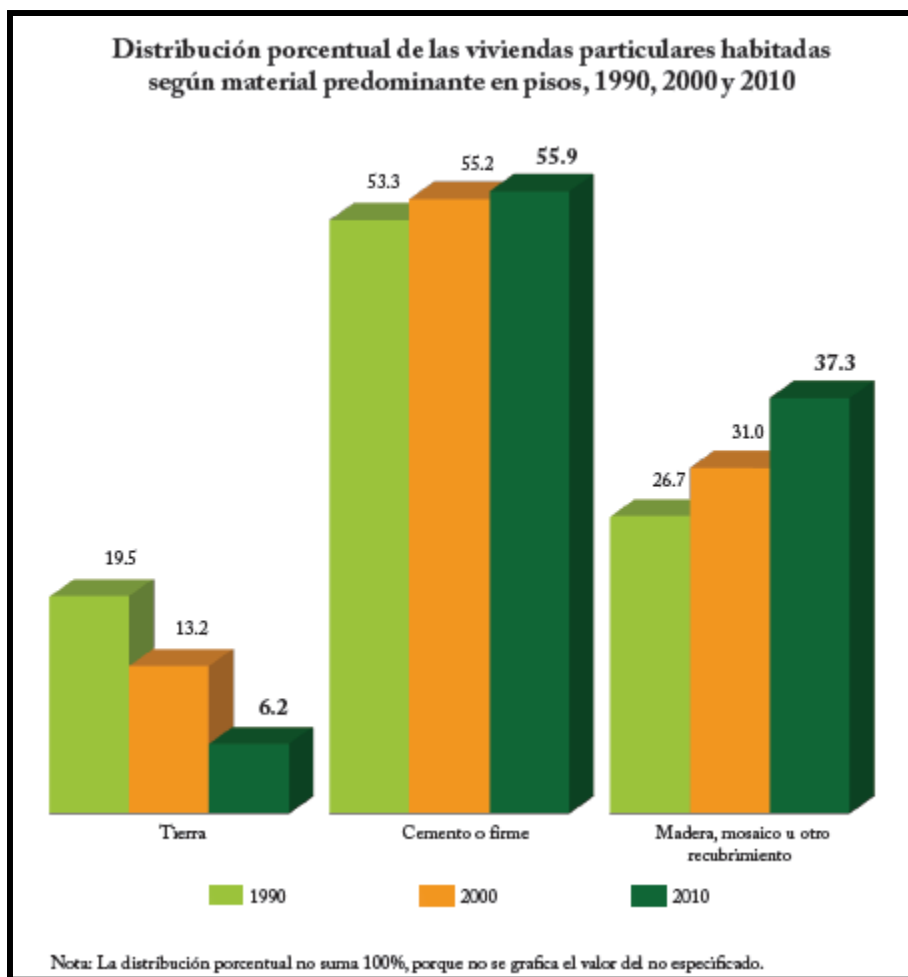


Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI (2010)

En este contexto, la problemática que identifica el PDZP es la carencia de servicios básicos que padecen los municipios. Uno de ellos es la vivienda, el cual siendo el patrimonio un lugar de convivencia familiar es un rubro que está asociado a la salud y a las propias condiciones de bienestar.

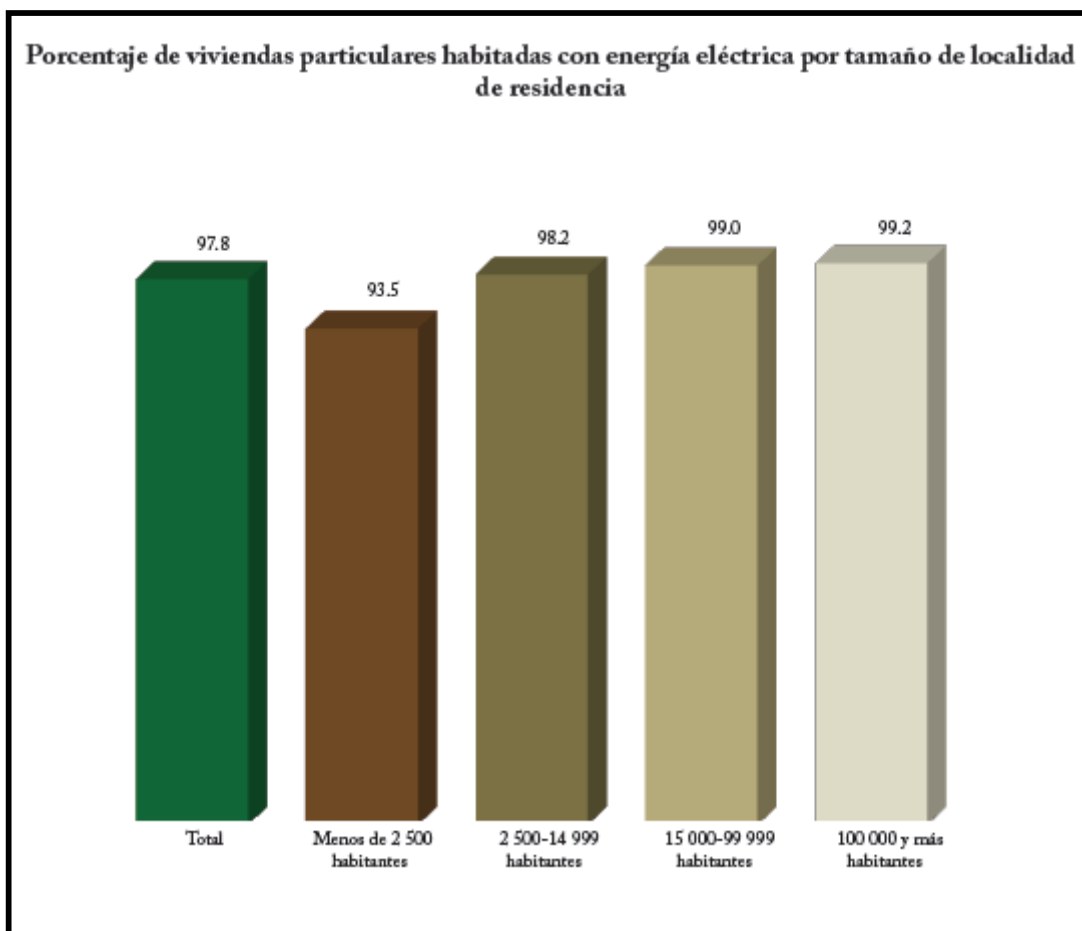
De acuerdo al censo de población y vivienda 2010, elaborado por INEGI se contabilizo en el rubro de características de la vivienda que “poco más de la mitad de las viviendas del país (55.9%) tiene pisos de cemento o firme. El 37.3% tiene pisos de madera, mosaico u otro recubrimiento”.²⁸

²⁸ Ibid., p.85.



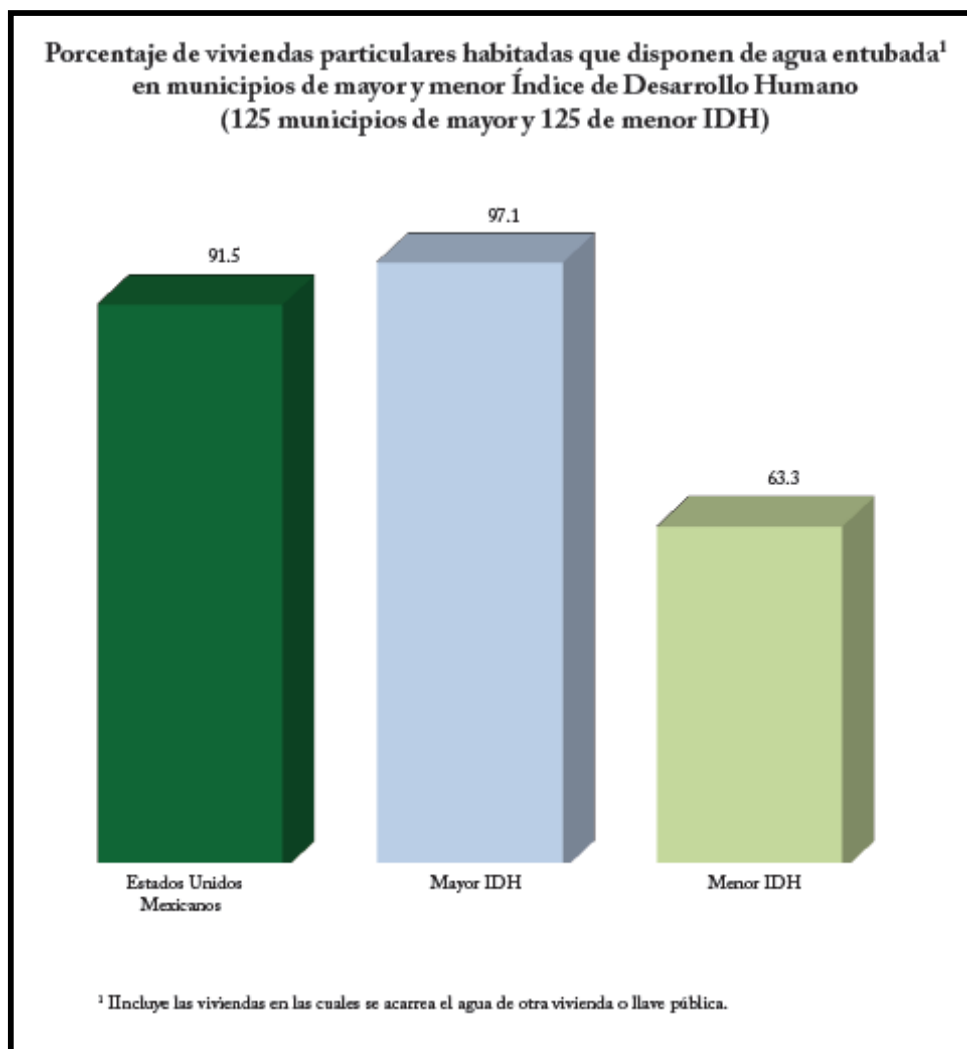
Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En lo que respecta a la dotación de energía eléctrica, dicho rubro muestra un incremento considerable entre el año 1990-2010 para alcanzar una cifra de 97.8% de viviendas que cuentan con este servicio, a pesar de ello, en la medida en que disminuye el número de habitantes por localidad, es decir, a partir de menos de 2,500 habitantes es menor la tasa porcentual con la que cuenta con electricidad.



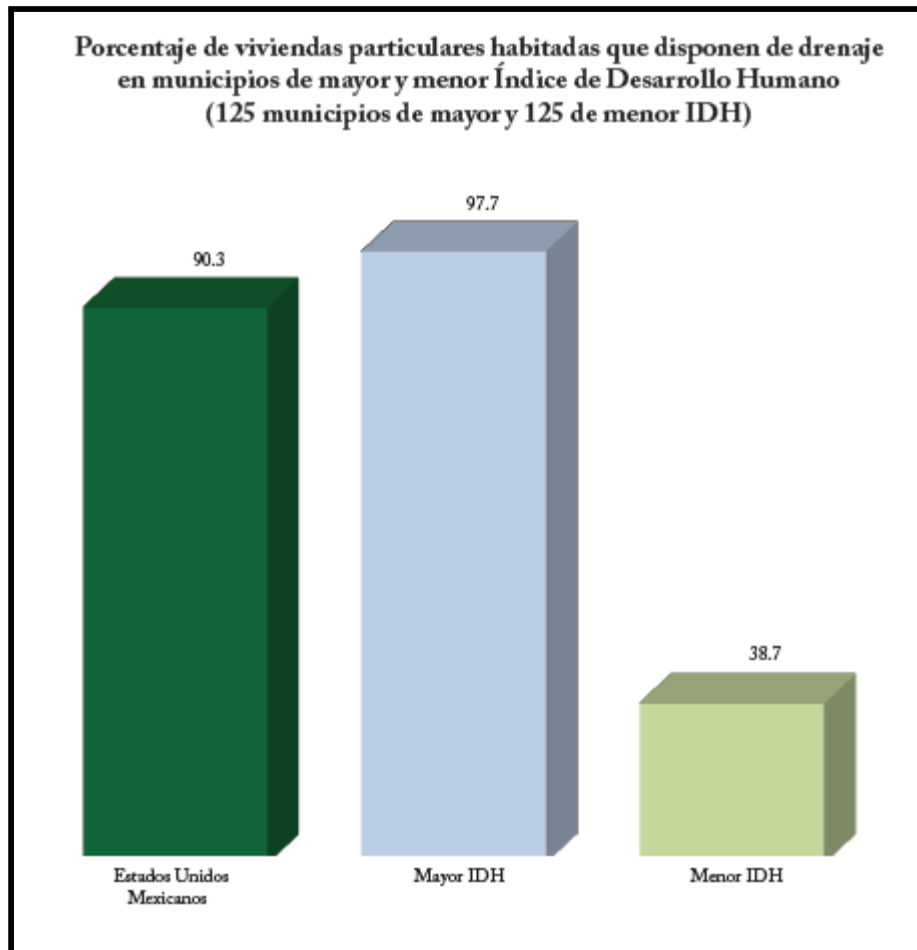
Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La importancia del agua es otro elemento sustancial tanto como fuente de consumo humano, como para uso en actividades industriales, agricultura, hogar entre otros. En este sentido en materia de red de abastecimiento de agua potable el 91.5% de la población cuenta con red pública, no obstante, en municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) sólo el 63.3% cuenta con sistemas de agua entubada.



Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Otro rubro esencial es el drenaje. La disponibilidad de éste refleja las condiciones sanitarias de una vivienda, por lo que en este indicador la cobertura del servicio es de un 90.3%. El crecimiento es sustancial considerando que en el año 2000 sólo 78.1% contaban con ese servicio; en contraste de los 125 municipios con menor IDH se refleja que únicamente el 38.7 % disponen con sistema de drenaje.



Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Para contemplar las asimetrías que existen, CONEVAL presento los resultados en materia de ingreso a nivel municipal, así como en rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social como parte de la medición de la pobreza, los datos relevantes fueron los siguientes:

En agosto de 2010, el valor de la línea de bienestar fue de \$2,114 pesos mensuales por persona en las áreas urbanas y de \$1,329 pesos mensuales por persona en las áreas rurales. Los valores correspondientes de la línea de bienestar mínimo fueron \$978 pesos mensuales por persona en las áreas urbanas y \$684 pesos en las rurales.

De los 2,456 municipios, 2,294 municipios, es decir el 93.4 por ciento, tenían más de 50 por ciento de su población sin acceso a la seguridad social; 420 municipios, es decir el 17.1 por ciento, tenían más de 50 por ciento de su población sin acceso a servicios de salud; el 4 por ciento del total de los municipios tuvieron porcentajes mayores a 50 por ciento de su población con carencia de la alimentación; 1,179 municipios, es decir el 48.0 por ciento, tenían más de 50 por ciento de su población con carencia por servicios básicos en la vivienda; 87 municipios, es decir el 3.5 por ciento, tenían más de 50 por ciento de su población con rezago educativo; 225 municipios, es decir el 9.2 por ciento, tenían más de 50 por ciento de su población con carencia por la calidad y espacios de la vivienda.

Parte de este diagnóstico a nivel municipal expresa que la dinámica de la economía así como las políticas de carácter focalizado ha contribuido a tener regiones que son incapaces de contrarrestar efectos como la marginación. Las contradicciones en materia de desigualdad regional son evidentes en el centro, norte y sur del país.

Esta situación de tener regiones más desarrolladas que otras hace que este trabajo centre su atención a la valorización del territorio, debido a que es capaz de crear nuevos lazos para establecer sinergias que permitan aprovechar tanto ventajas comparativas como ventajas competitivas, de esta manera al generar ese ambiente de competencia no sólo permite reconocer la heterogeneidad de intereses, sino también un aliciente para diseñar estrategias de desarrollo territorial en aquellas zonas que han padecido los estragos de la discriminación y rezago.

Bajo esta perspectiva un enfoque basado en el territorio estimula a formular políticas sociales que se caractericen por ser multisectoriales incluyendo aspectos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales. Esto viene a colación dado que en México se ha gestado una distorsión entre zonas urbanas con altas tasas poblacionales y por otro lado, el sector rural con una amplia dispersión poblacional alrededor de sus localidades, lo cual con el paso de los años ha

provocado una amplia desfragmentación social que ha conllevado a generar un grupo de excluidos.

Capítulo II. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009-2011.

2.1 Justificación del PDZP como programa social.

La existencia de un programa como este estriba en la necesidad de contrarrestar los efectos de las disparidades regionales, que en un principio deriva de la insuficiente infraestructura a lo largo de los territorios del país. Asimismo el contexto de una creciente desigualdad y desde luego, el problema de la pobreza llama a poner atención en políticas públicas que fomenten el desarrollo económico y social del país. Si bien México cuenta con amplia experiencia en diseño de programas sociales a partir de los años 70's, programas como el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que posteriormente sería llamado Oportunidades, fueron las primeras iniciativas concernientes a la atención en materia de pobreza, aún prevalecen los problemas anteriormente mencionados.

En este sentido, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) que tiene a su cargo la Unidad de Microrregiones se enfoca a trabajar en las necesidades comunes de la población, es decir, proporcionar servicios básicos como el agua, electricidad, vivienda, pisos firmes, baños etc. Desde esta perspectiva “es posible observar que la pobreza y las desigualdades regionales se originan de la exclusión y en las deficiencias de las localidades marginadas. Bajo esta lógica, el gobierno ha emprendido diversas acciones para mejorar la infraestructura y la actividad de las zonas deprimidas”.²⁹

²⁹ Luis Armando Amaya León; Roberto Ocampo Hurtado, *El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias: Evolución y Evaluación*, p.4.

Uno de los aspectos fundamentales del PDZP es que el programa pone énfasis en recobrar la importancia de la presencia del Estado, esto derivado de los tipos de apoyo que ofrece el programa, es decir, en el lograr incrementar el capital físico en materia de infraestructura social, contrario a la tendencia no sólo en México sino a nivel internacional de tener una mayor preocupación en conseguir un desarrollo económico a costa del desarrollo social.

Tal como lo señala Ricardo Pérez Schechtel, Director de Planeación Microrregional, donde sostiene que una de las ventajas de contar con un programa como este radica,

*“que a mi entender te daría la posibilidad de justificar la necesaria, la necesaria intervención del Estado mexicano, con un Estado de Bienestar, o con políticas de bienestar, debido justamente a esta concepción que solamente te puede dar el análisis del territorio, la coexistencia de dos países en un país, es decir, eh tienes un país que eh para el que se ha diseñado un modelo de economía y un modelo de políticas públicas, ¿no? concebido fundamentalmente sobre los este ejes metropolitanos, la Ciudad de México, el Área Metropolitana, Guadalajara, este.. eh Monterrey, el Puerto de Veracruz, ¿no? Lázaro Cárdenas, este y algunas ciudades importantes de la frontera, pero fuera de eso, ¿qué otro país tienes, en donde no cabe, este modelo, este de retracción del Estado? donde es contrariamente necesita la intervención del Estado [...]”.*³⁰

Así pues una de las ventajas del PDZP es que busca institucionalizar el territorio y el valor de un programa así encaja en acontecimientos que afectan la calidad de vida como el clima de violencia y narcotráfico que azota a la república mexicana, por consiguiente enfatiza la importancia del concepto del desarrollo, con la idea de superar los enfoques asistencialistas.

³⁰ Ricardo Pérez Schechtel, entrevista realizada en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 19 de abril de 2012.

Dadas a conocer las características del programa, es menester señalar que el análisis del programa está orientado a partir del enfoque territorial y como componentes necesarios para construir una política con dicho enfoque, es pertinente la participación comunitaria y la coordinación intergubernamental.

Por un lado el enfoque territorial como una metodología que pretende aprovechar recursos humanos, naturales y/o condiciones geográficas en donde puedan converger esquemas de desarrollo regional que detonen en programas sociales que incluyan la participación y así poder establecer políticas con una mayor inclusión.

Esta metodología permite dejar atrás la conceptualización de crear programas en donde las poblaciones sean atendidas de manera homogénea, sin que realmente los programas se diseñen desde una proximidad con la comunidad y por ende, no responde propiamente a las realidades que requieren ser atendidas, sino a un modelo de política de corte gubernamental percibido desde las instituciones.

Al hacer referencia al territorio este se conceptualiza desde las siguientes aristas:

Principios conceptuales del enfoque:
Basado en los actores: Reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones que tienen los actores del territorio.
Basado en el Territorio: Reconocimiento de los territorios como unidades espaciales de análisis modelados por las relaciones sociales e históricas que se producen entre los actores y el territorio.
Dinámico: Comprensión y aprendizaje de la complejidad de un ambiente en constante cambio para apoyar los patrones positivos de cambio y ayudar a mitigar los patrones negativos.
Sistémico: Suposición de la complejidad de un contexto territorial y las interdependencias dentro y entre territorios.
Multi-sectorial: Integración de las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de la visión que tienen los actores del territorio.
Multi-nivel: Integración de los diferentes niveles y escalas territoriales en el sistema de gobierno.
Participativo y negociado: Consideración del territorio como una arena de negociación para reforzar el diálogo y la confianza mutua, e incrementar el poder de negociación.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) (2005)

La SEDESOL expresa que el enfoque territorial “Es una alternativa metodológica que permite plantear políticas sociales de carácter diferenciado a partir de las capacidades y características del territorio. Bajo este enfoque se hace más evidente la necesidad de articular acciones diversas a través de la coordinación interinstitucional para lograr un desarrollo regional equilibrado”.³¹

El valor del territorio tiene sus bases a partir de una lógica donde los desequilibrios regionales inciden en cuestiones de empleo, ingreso o el acceso a bienes y servicios, en este sentido Javier Delgadillo señala que “la estrategia de racionalidad económica del mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, marcada por una alta diferenciación de territorios. ¿Cómo avanzar en la solución de la inequidad territorial?; incorporando valores como la cooperación y la “solidaridad territorial” para incrementar la capacidad competitiva de los territorios que se entregan pobremente integrados, o bien para limitar los efectos negativos de la competencia exacerbada”.³²

Las políticas de desarrollo con un enfoque territorial se contemplan desde tres perspectivas³³:

- Esfera política: Las reformas institucionales que implican los procesos anteriores tienen, antes que nada, una naturaleza de carácter político, como expresión de nuevos mecanismos de organización social para garantizar la gobernabilidad, en un contexto de redefinición del poder político. La descentralización y la participación son conquistas de la sociedad local y de la sociedad civil por espacios de mayor protagonismo. Alinear las fuerzas políticas que desata esta búsqueda de ampliación de la democracia se convierte en un desafío natural para las estrategias de desarrollo territorial, tanto por el potencial que implica hacer resonancia con estas fuerzas

³¹ Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012.

³² Javier Delgadillo Macías, *Política territorial en México: Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, México, p.18.

³³ Rafael Echeverry, Octavio Sotomayor, *Estrategia de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*, pp. 19-20.

políticas, como por la condena al fracaso que implica tratar de contrariar estos macroprocesos con fórmulas excluyentes o excesivamente centralistas.

- Esfera administrativa: La descentralización ha establecido una estructura de coordinación y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales en forma diferencial para cada una de las políticas públicas que forman parte de las estrategias sectoriales. Políticas que desde hace algunos años se ejecutan en forma descentralizadas, como las de educación o salud, han establecido estructuras institucionales para la gestión de los programas, proyectos y acciones propias. De igual forma cada una de las políticas que forman parte de la intersectorialidad de las políticas de desarrollo, infraestructura física, desarrollo económico o sostenibilidad ambiental, tiene su propia estructura organizacional.
- Esfera técnica: Una de las características novedosas de los modelos de planeación territorial, que suman a los procesos de focalización y diferenciación propios de la planeación sectorial, radica en su capacidad para concebir proyectos estratégicos integrales y multisectoriales con cobertura territorial. Este tipo de proyectos favorece la identificación y valoración de las inversiones en bienes públicos de carácter general, lo cual ha demostrado una mayor capacidad de irrigación de los beneficios e impactos de las políticas y la inversión pública.

Sin duda, el mayor desafío que enfrentan estos esquemas modernos de planeación se centra en la importancia y en el tratamiento de la información. Sin excepción, se advierten en todos los países esfuerzos por avanzar en la producción, disponibilidad y uso de información con niveles territoriales de desagregación, que han de permitir la aplicación de técnicas más sofisticadas y adecuadas de análisis de los territorios, de formulación, gestión y ejecución de programas y proyectos y la introducción de modelos de evaluación y de control social.

Lo territorial cobra mayor importancia cuando exige acuerdos o consensos con los diferentes actores políticos que trascienda en aspectos de toma de decisiones más participativas principalmente en los ámbitos locales. Asimismo este enfoque expresa las necesidades humanas donde las personas desempeñan actividades sociales, económicas o culturales ante la búsqueda de un bienestar, visto desde una óptica de ser partícipes de su propio desarrollo.

Por su parte, la participación comunitaria atraviesa por el tema de las políticas públicas, así como desde una dinámica territorial donde existe una relación con las instituciones, la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil. En el territorio se gestan formas de convivencia social que tienen su origen a partir de características históricas, es decir, se refleja en la cosmovisión y formas de organización dentro de la comunidad que permite crear vínculos de solidaridad y confianza dentro de la misma. Esto es fundamental para que quienes habitan en determinado territorio los impulse a participar en diversas actividades dentro de la comunidad, de esta forma se gesta una identidad que los hace sentir ser parte de ese territorio, que los identifica y los motiva a tener lazos para ser poblaciones pro activas y con ideas innovadoras que incidan en su desarrollo a nivel individual y grupal.

La importancia de la comunidad con la proximidad del territorio en materia de programas sociales se basa en los siguientes argumentos de acuerdo a Bernardo Kliksberg³⁴:

- La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas.
- En la elaboración del programa social, la comunidad puede ser la fuente más precisa de detección de necesidades relevantes y de priorización de las mismas. Es quien más conocimiento cierto tiene sobre sus déficits y la urgencia relativa de los mismos. Asimismo puede hacer aportes decisivos

³⁴ Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, pp. 202-210.

sobre múltiples aspectos requeridos para un diseño exitoso, como las dificultades que pueden encontrarse en el plano cultural y a su vez las "oportunidades" que pueden derivar de la cultura local.

- La comunidad puede posibilitar la gestión adaptativa suministrando en tiempo real continuos *feed backs* sobre qué está sucediendo en la realidad, e incluso agregando constantemente información que puede ayudar a evitar situaciones luego difíciles de manejar.
- En materia de control del buen funcionamiento del programa y de prevención de la corrupción, el aporte de la participación comunitaria organizada puede ser insustituible. El control social obligará a la transparencia permanente, significará un seguro contra desvíos, permitirá tener idea a tiempo de desarrollos indeseables a efecto de actuar sobre los mismos.
- Finalmente, los jueces más indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios. Las metodologías modernas de evaluación participativa, y de investigación acción permiten que la comunidad de modo orgánico indique resultados efectivamente obtenidos, deficiencias, efectos inesperados favorables y desfavorables, y elementos claves para diseños futuros.

Así pues la experiencia mexicana en cuanto al rol de la participación, se presenta de forma tradicional a través de fomentar la participación en programas sociales mediante la llamada Contraloría Social, ya sea para fines de vigilancia en tanto concierne a realización de obras o proyectos así como el fomento de la cultura de denuncia si los funcionarios públicos no cumplen con tareas encomendadas, desde una óptica cuando se ha puesto en marcha un programa.

Por último la coordinación intergubernamental ha cobrado mayor fuerza en cuanto el gobierno no puede responder a diferentes necesidades que se han vuelto dinámicas ante una sociedad más exigente. Si bien parte de la crítica hacia los programas sociales, radica en el centralismo, los procesos de carácter

centralizador no son ajenos a México sino propiamente en América Latina, esto en primer instancia obedeció “a la necesidad de ordenar las acciones de gobierno que presentaban un alto grado de desarticulación debido a procesos revolucionarios de inicios del siglo; en parte también se impuso la necesidad de clarificar los objetivos a partir de la puesta en marcha de planes nacionales; por otro lado las enormes desigualdades y heterogeneidad regional al interior de cada país empujaba al diseño de políticas uniformes, universales y estandarizadas”.³⁵ sin embargo, la capacidad de los propios gobiernos quedó rebasada hasta llegar a un punto álgido en la medida en que crecía la población y que a su vez exigía rápida capacidad de respuesta en los problemas cotidianos ante nuevos contextos económicos y sociales, por consiguiente, el camino burocrático y decisiones de corte unilateral son cuestiones que contribuyen a crear cierto escepticismo a un programa como el PDZP en lo que respecta a la coordinación.

2.2. Enfoque territorial.

Los programas sociales se han circunscrito a una lógica de planeación sectorial, esto ha conllevado a tener programas que cumplen metas y objetivos planteados en un principio, dentro del Plan Nacional de Desarrollo así como en el Programa Sectorial de Desarrollo Social; sin embargo, esta tendencia a la sectorialización no ha permitido consolidar los procesos de desarrollo en los diferentes territorios, porque no se reconocen en su totalidad las divergencias que existen a nivel local, es por eso que “la falta de planeación se traduce en anarquía territorial, mal aprovechamiento de los recursos e ignorancia de sus potencialidades de aprovechamiento”.³⁶

En este orden de ideas, el PDZP tiene un interesante enfoque de planeación basado en el territorio, su cobertura dentro de las 32 entidades federativas focaliza como prioritarios a los municipios de muy alta marginación y alta marginación. Asimismo contempla las Zonas de Atención Prioritaria, esto dentro del programa resulta sustancial ya que hace un pleno reconocimiento de

³⁵ Enrique Cabrero, *El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*, p.1.

³⁶ Javier Delgadillo Macías, op. cit., p. 16.

que el país cuenta con regiones rurales como urbanas y por ende exige dejar atrás la visión única del territorio para trascender a políticas sociales con un enfoque diferenciado.

Así el PDZP pretende dejar atrás las políticas convencionales y con ello define su agenda de trabajo en las siguientes dimensiones³⁷:

1) Definición de la región: el enfoque territorial sugiere que las regiones se pueden definir de varias maneras. En particular el PDZP utilizará la definición de región como una unidad funcional que posee ventajas comparativas compartidas.

2) Transformación institucional de la región: esta dimensión está compuesta por tres elementos relacionados con el diseño institucional de la política territorial. El primero concierne al fortalecimiento y la modernización de la capacidad de los gobiernos locales; el segundo se refiere al fortalecimiento de la participación social; el tercero privilegia el fortalecimiento de las instituciones cuyo propósito sea planear y formular proyectos de desarrollo regional y de desarrollo local; básicamente este elemento se refiere a crear entornos de consulta, cooperación y coordinación entre los actores que participan dentro del territorio.

3) Transformación productiva de la región: esta dimensión tiene la encomienda de incentivar las inversiones públicas en infraestructura que permitan el vínculo de la región con mercados dinámicos.

4) Transformación social de la región: aquí se promueve combatir la reproducción de las desigualdades sociales. Con ello se busca mejorar la dotación de infraestructura social básica de la población, crear lazos de capital social y formar capital humano.

5) Implementación del desarrollo global territorial como estrategia nacional: Rendición de cuentas y aprendizaje: se sugiere privilegiar la gestión basada en resultados que permita evaluar el desempeño y los logros alcanzados de la política social con enfoque territorial.

³⁷ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), op. cit., p. 58.

A su vez el programa plantea identificar localidades que tengan un papel aglutinador, esto significa que se defina a dicha localidad como “aquel centro natural de convergencia de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su radio de influencia”.³⁸ Esta idea está asociada a la búsqueda de los denominados polos de desarrollo, es decir, existen municipios que cuentan con servicios básicos como agua, electricidad o salud, sin embargo, en el mismo sitio habrá otros que no satisfagan esas necesidades fundamentales para el quehacer cotidiano, por ende, esos municipios o localidades que son estratégicos se convierten en aliados de aquellos que se encuentran en una situación de rezago social lo cual permite que estén interconectados de manera continua.

Considerando que el PDZP pretende atacar el problema de la marginación, el territorio le imprime un plus a la acción de gobierno para efectos de planeación del desarrollo, puesto que los territorios son dinámicos y están en constantes transformaciones desde su comunidad en aspectos como recursos naturales e incluso cuestiones meteorológicas. Este posicionamiento de una política pública de este tipo es favorable no sólo para romper las inercias sectoriales sino con el afán de colocar en primer plano elementos como el desarrollo regional y la participación.

Para ello puntualiza Ricardo Pérez Schechtel:

“Entonces un territorio muestra una dinámica, una dinámica que es económica, comunicativa, una dinámica lingüística, una dinámica costumbrista, una dinámica de relaciones, de relaciones parentales, de relaciones de comercio y entonces vamos saliendo del esquema local para irnos a un esquema regional, entonces si todo lo que tú haces o planeas, está en función de un sujeto que vive en lugar que se llama localidad, esa localidad no está aislada, esta puesta en un conjunto de otras localidades o de otros esquemas territoriales que te pueden conducir a una región.

³⁸ Ibid, p. 58.

*Entonces cuando hablas de una región sabes que cada punto en una región tienen ventajas y desventajas, tiene externalidades positivas tiene externalidades negativas, tiene posibilidades de producir algo, que puedes encadenar, entonces de esa forma surgen o nacen esta idea de ver al territorio como un continuo de puntos para conformar una región, ¿no? de los famosos centros estratégicos comunitarios [...]”.*³⁹

A partir de esto el PDZP orienta su estrategia a contemplar a los municipios y localidades desde la óptica del capital territorial con el cual puedan contar, esto significa, que busca potenciar recursos naturales así como capital físico y social que logre interconectar procesos productivos con los demás territorios, con la finalidad de ir construyendo un desarrollo regional entre los municipios.

La problemática del programa se sitúa en el contexto apremiante de marginación, por esta razón cabe hacer énfasis en que se requiere un esfuerzo institucional importante para instrumentar un programa como este, y para ello se impulsa una visión desde lo local bajo las siguientes premisas⁴⁰:

1. Conocer el territorio, es decir, conocer los recursos naturales, políticos, sociales y económicos para poder ordenarlos y aprovecharlos de modo eficiente y sostenible. Este conocimiento del espacio se construye de abajo hacia arriba, mediante un proceso de coordinación de actores que hace del territorio su núcleo de identidad básico.

2. Priorizar la provisión de satisfactores de alto impacto en el bienestar de la población y la reducción de su marginación.

3. Simultáneamente, plantear objetivos y metas deseadas por la comunidad, a partir de los recursos y capacidades que les ofrece su territorio,

³⁹ Ricardo Pérez Schechtel, entrevista realizada en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 19 de abril de 2012.

⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), op. cit., p. 55.

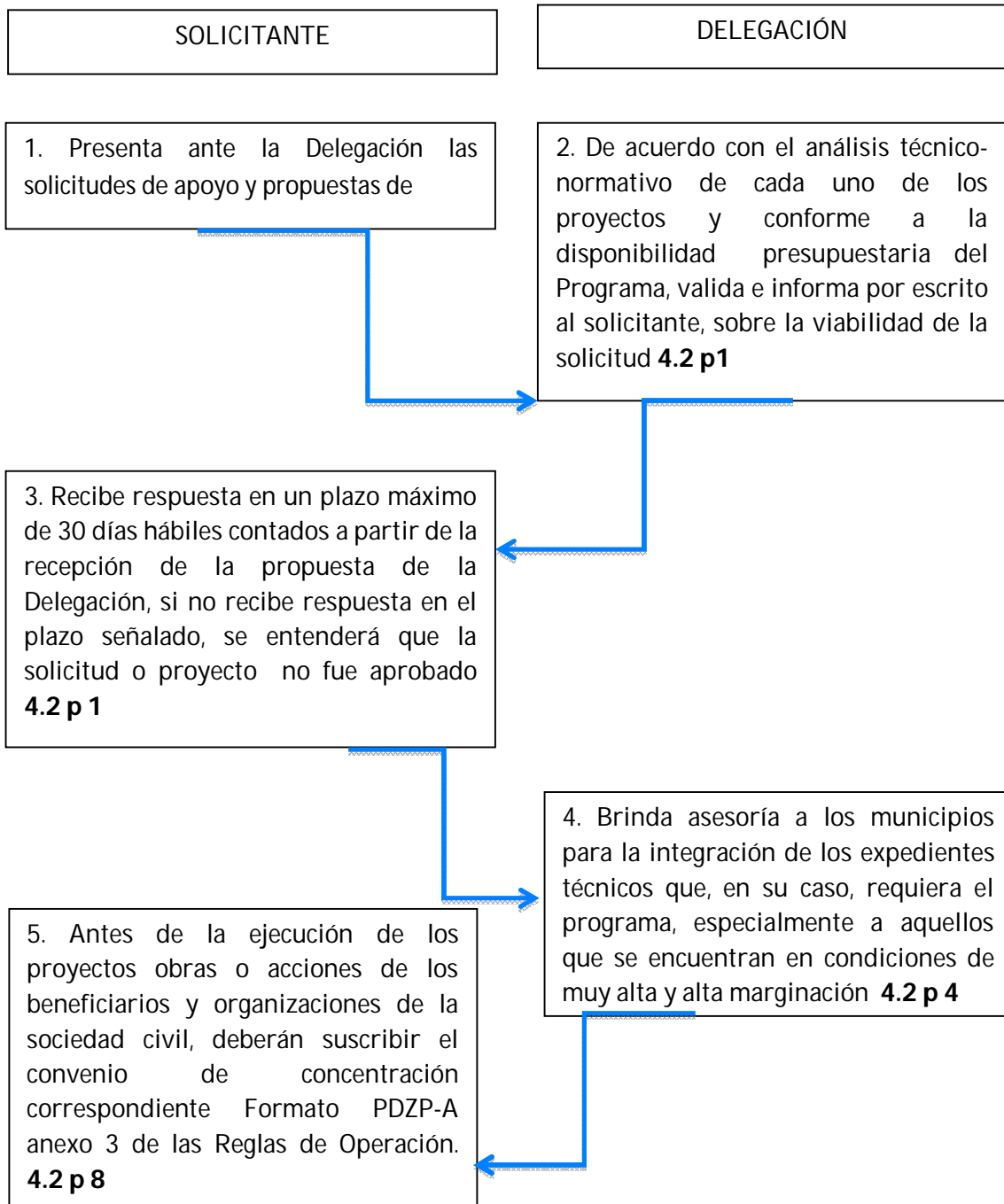
incorporando expectativas sobre el futuro de la comunidad y buscando acuerdos mayoritarios.

4. Fomentar la preparación de Planes de Desarrollo Municipal o comunal que sirvan como guía de acción definida entre la comunidad y el gobierno local y como medio para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Si bien estos elementos tratan de aportar un enfoque multisectorial en la definición de una política social diferenciada, el programa rompe con el ejercicio de planeación de abajo hacia arriba tal como lo requiere el enfoque territorial. Las políticas públicas de abajo hacia arriba (bottom- up) no sólo pretenden revertir el centralismo en la toma de decisiones, sino además, opta por tener una mayor participación en el diseño de políticas. Si bien es cierto el PDZP es un programa federal, resulta clave situarlo en el ámbito del desarrollo local y para ello se requiere un ejercicio donde intervengan los tres órdenes de gobierno.

Los mecanismos de selección que ofrece el PDZP para evaluar las propuestas de inversión y definir los proyectos se establecen de la siguiente manera:

Flujograma de mecanismo de selección



Fuente: Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 2012.

En este proceso de planeación dentro de sus Reglas de Operación no se incluye de qué forma intervienen estados y municipios en el caso de la ejecución de proyectos o en su defecto, qué elementos aportan para la planeación del desarrollo.

Las delegaciones SEDESOL intervienen para atraer las demandas de proyectos; sin embargo, no hay un ejercicio pleno que realmente avale que participan en la planeación y desde luego convoquen a la comunidad. Además los proyectos son dictaminados por un órgano de carácter burocrático como sucede con el Comité de Validación Central, esto ocurre cuando los proyectos superan los montos máximos de tipo de apoyo, dicho comité se integra por funcionarios de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Esta tarea de determinar si el proyecto es o no de alto impacto se hace desde la SEDESOL, por ende, se define su importancia desde un área central donde los funcionarios públicos son quienes deciden si un proyecto tiene un beneficio para la comunidad. Sin demeritar los esfuerzos del programa, lo que realmente hace el PDZP es llevar a cabo un ejercicio estadístico que le permita priorizar sobre que municipios va a trabajar y por consiguiente basa su modelo de planeación en los datos que arroje el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En este caso el programa contempla los Índices de Marginación y a partir de ellos trabaja en los municipios y localidades y así hacer intervenciones públicas en aspectos como salud, educación, vivienda, agua, electricidad, drenaje, e ingreso.

- a. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta
- b. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa
- c. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- d. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio
- e. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- f. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
- g. Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.

- h. Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.
- i. Porcentaje de población que reside en localidades de menos de 5 000 habitantes.

Al no tener un trabajo previo con las autoridades locales, esto obliga a la SEDESOL a tener un diagnóstico del PDZP basado en aspectos estadísticos, una razón que justifica esto son las bajas capacidades locales como recaudación, falta de modernización administrativa, patrimonio del municipio y funcionarios públicos profesionalizados son elementos que complican este proceso y a pesar del empeño institucional por parte de la SEDESOL en establecer un modelo de desarrollo basado en el territorio, el espíritu del programa en este sentido hace que prevalezca un enfoque sectorial y por ende, delimita a crear canales tanto de participación como de descentralización.

2.3. Participación comunitaria.

Concerniente a la participación comunitaria, las políticas sociales y propiamente los programas sociales, han pretendido que la participación sea un elemento esencial para que los esfuerzos de las instituciones públicas tengan impacto significativo en los beneficiarios, este argumento en pro de una participación activa se encamina a tener mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas gracias a las bondades que ofrece un régimen como la democracia.

A pesar de ello, la existencia de un modelo piramidal en las estructuras gubernamentales ha sido un factor fundamental para poner cortapisas al tema de la participación comunitaria y aunque en Reglas de Operación los programas sociales pongan énfasis en ello, los aparatos burocráticos aun mantienen sino en su totalidad, si en buena medida una tendencia a no ceder espacios de participación que incidan en el diseño de programas públicos.

El caso particular del PDZP resulta interesante puesto que el programa busca fomentar un espíritu de lo local, entendido como un espacio propicio para que la comunidad pueda vigilar y generar un sentido de apropiación de las obras construidas, así como ser partícipes de su propia planeación del desarrollo, dado que es la comunidad quien mejor que nadie conoce sus deficiencias y sus necesidades urgentes.

Para incluir a la comunidad dentro del programa, la SEDESOL instala la Contraloría Social, la cual de acuerdo a la secretaria es definida como “el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”.⁴¹

En su numeral 8.2 de las Reglas de Operación señalan lo siguiente “se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo”.⁴²

Para efectos de operatividad, el programa crea un esquema de Contraloría Social que se delinea bajo los siguientes principios:

1. Difusión: A través de la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional se harán actividades de promoción de la controlaría a través de los siguientes medios: Tripticos, pagina web: www.microrregiones y reuniones grupales informativas.

⁴¹ Reglas de Operación 2012, op. cit.,

⁴² *Ibíd.*

2. Capacitación y asesoría: La Unidad de Microrregiones será la encargada de capacitar y brindar asesoría a los servidores públicos así como aquellos que formen parte de los comités de contraloría social.
 - La constitución de los comités estará a cargo de los coordinadores microrregionales de la delegación SEDESOL.
 - Los coordinadores microrregionales serán los responsables de asesorar a los comités.
 - Serán los coordinadores microrregionales quienes elaboren cédulas de vigilancia e informes anuales.
3. Seguimiento: Tanto el seguimiento como la evaluación de actividades de la contraloría serán responsabilidad de los coordinadores microrregionales en cada entidad federativa.
 - Trimestralmente se recabaran cédulas de vigilancia y estas serán capturadas en el sistema informático de contraloría social (SICS) a cargo de la Secretaría de la Función Pública.
4. Actividades de coordinación: Para promocionar la contraloría social las delegaciones SEDESOL podrán solicitar apoyo de las entidades federativas y los municipios, en este caso será necesario establecer un programa de trabajo conjunto en el que se realizan actividades de planeación, promoción y seguimiento.

Descrito el esquema de la Contraloría Social, vemos que la concepción de esta se reduce a cuestiones como la vigilancia y la denuncia; sin embargo, valdría la pena preguntarnos ¿en dónde se inserta a la comunidad como un insumo que genere procesos de participación y de consulta en la definición de los proyectos?

Las directrices de la Contraloría transitan por un camino burocrático que delega responsabilidades desde el ámbito federal hacia los municipios; sin embargo, no está definida la manera en que puedan participar los beneficiarios.

La estrategia de la Contraloría del PDZP versa en aspectos de difusión o intercambio de información sin tener necesariamente mecanismos de control y por tanto consecuencia alguna en prácticas ilícitas. La problemática de concebir de esta manera a la Contraloría se basa en que “los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control, los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria, son ejemplos de estas instancias débiles de control social”.⁴³

Al concebir la Contraloría Social como una serie de acciones de vigilancia o denuncia, Ricardo Pérez Schechtel puntualiza:

*“Lo que está haciendo la concepción de Contraloría Social de este gobierno, ¿no? es establecer o señalar a toda la estructura gubernamental como sospechosa, ¿no? sospechosa de robo, sospechosa de delito; cuando la Contraloría Social debería ser una partecita de un proceso más largo de participación comunitaria, ¿no? no es lo mismo que yo te llame a ti vecino de la localidad tal y que nos sentamos a definir desde el vamos que obra es necesaria para tu comunidad, que todo el mundo en la comunidad se haya convencido de que la obra que se necesita es el puente [...]”.*⁴⁴

No menos importante resulta poner atención en la población indígena, por un lado porque las acciones que ofrece el PDZP deben incidir en poblaciones de municipios de alta y muy alta marginación preferentemente en aquellos donde

⁴³ David Gómez-Alvarez, *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, p. 252.

⁴⁴ Ricardo Pérez Schechtel, entrevista realizada en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 19 de abril de 2012.

haya 40% de población preponderantemente indígena, dichas poblaciones requieren una atención especial debido a la marginación y dispersión que padecen, de tal suerte que sean participes en los procesos de planeación y participación. En ese sentido el programa no ofrece mecanismos donde fomente la participación de estas comunidades. Desde esta perspectiva es indispensable poner atención en procesos de sensibilización y acompañamiento, puesto que la SEDESOL podrá otorgar diferentes tipos de apoyo, pero si no se fomenta un sentido de corresponsabilidad en cada uno de los proyectos, las acciones que se realicen por más que se haga énfasis en que son un bienestar para ellos pueden ser condenadas al fracaso.

Esto resulta sustancial porque en los programas sociales quienes son los beneficiarios perciben que el gobierno les otorga apoyos, sin importar o entender la dimensión de lo que eso representa. Si bien el PDZP en un principio parecería ofrecer este status quo, el programa tiene la gran oportunidad de explotar un enfoque basado en proyectos productivos, desde invernaderos y/o infraestructura pecuaria que logren fomentar economías locales o regionales, por ello, aquí reside lo esencial que es conocer el territorio partiendo de las fortalezas y debilidades que posibilite el transformar los programas sociales.

Ricardo Pérez Schechtel para ello relata su experiencia concerniente a la ventaja de un enfoque productivo gracias a la existencia de la participación comunitaria,

"me toco trabajar el año pasado en un grupo de localidades pesqueras, al sur de Sonora en el municipio de Benito Juárez y la comunidad pudiera haber pedido vivienda, electricidad porque no tenían. No! la comunidad vio la oportunidad que tenia de trabajar con el PDZP para la creación de una infraestructura de almacenamiento de pescado frío, pero fue la comunidad, es decir, no vinieron con la carta a Santa Claus de que necesito cuatro mil pisos, necesito treinta tomas de electricidad, necesito cuatro tanques de agua.

*¡No! ¿Sabes cuál fue el razonamiento de esta gente?
¡Claro! Esto no se encuentra en todas partes, el razonamiento de esta gente fue, si yo puedo pescar mucho pescado, lo puedo guardar en un refrigerador, y ese pescado lo puedo vender al precio que yo quiera sin la necesidad de la intervención de los coyotes, yo voy a aumentar mi renta, al aumentar mi renta voy a poder poner mi piso como yo lo quiero, voy a poner mi baño como yo lo quiero y voy a comprar la bajada de electricidad al municipio [...]”⁴⁵*

Un caso como este sería el idóneo para poder replicarlo en diferentes comunidades, más allá de que hay una amplia heterogeneidad en cada uno de los territorios derivado del tipo de geografía que hay en México, no en vano vemos la problemática de la dispersión poblacional donde se complica acceder a lugares donde no hay caminos, no solamente por cuestiones de falta de atención de las autoridades sino precisamente por la geografía en la que está situada México.

Acciones como esas pueden ser el principio para entender desde otra dimensión los programas sociales que solamente se puede lograr a partir de un ejercicio de acompañamiento y planeación entre comunidad y gobierno, por lo que proyectos de esta naturaleza deberían ser documentados para compartir la experiencia con otras comunidades y construir municipios que logren encontrar una vocación productiva.

De otra manera el que prevalezca el sentido de imponer obras porque así el funcionario público de SEDESOL lo ve conveniente, no lleva a otro camino que la poca aprobación por parte de las comunidades porque no se les está considerando desde el diseño del proyecto.

Es fundamental el acercamiento con la comunidad porque en el caso del PDZP vemos que, en un principio rompe con el ejercicio de planeación de tener

⁴⁵ Ricardo Pérez Schechtel, entrevista realizada en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 19 de abril de 2012

una cercanía entre las autoridades y la comunidad, entonces cuando a una familia se le entrega una estufa ecológica o le sustituyen un piso de tierra por uno de cemento es necesario explicar a quien lo recibe que beneficios puede obtener, de lo contrario, se mantiene ese pensamiento de recibir algo por parte del gobierno.

A su vez otro aspecto que el programa pierde de vista y que podría convertirse en una cuestión medular de la participación comunitaria es la asesoría a las autoridades locales y a los propios beneficiarios en acciones de difusión del programa y planeación participativa, tal como lo establecen las Reglas de Operación. Por un lado la proximidad con la comunidad, sería clave para orientar los proyectos y así encontrar áreas de oportunidad que impacten con una mejor maximización de los recursos, así como un adecuado diseño técnico y por tanto presupuestal que genere mejores beneficios para la propia comunidad y desde luego impulsen actividades productivas.

Al no tener un esquema de participación definido, el PDZP desvirtúa su esencia de emprender acciones locales teniendo como eje fundamental a la comunidad, puesto que no hay propiamente espacios que permitan el diálogo entre las autoridades y la comunidad, amén de mecanismos como el área de atención ciudadana en la SEDESOL vía telefónica, el órgano interno de control y la Secretaría de la Función Pública, esto se traduce a acciones meramente individuales sin efectuar un ejercicio de retroalimentación entre ambas partes.

Por otro lado, en el marco de un sistema federal entendido como un pacto social entre las entidades federativas, donde hay un reconocimiento pleno entre las partes que lo integran, surge la necesidad de contar con esquemas de coordinación que impacten en acciones efectivas tanto para la prestación de los servicios públicos así como en los programas sociales que eviten la duplicidad de funciones.

En el caso del PDZP la SEDESOL es la instancia quien se encarga de establecer los mecanismos de coordinación; es decir, la arquitectura del programa se sujeta a las disposiciones del Gobierno Federal sin forzosamente integrar al

ámbito estatal y municipal, por ende, cabe hacer mención que por Reglas de Operación el programa no cuenta propiamente con un esquema de coordinación intergubernamental, dicha coordinación comprendida como la interacción de los órdenes de gobierno en el ámbito de las políticas públicas.

Para efectos de formalizar obras o acciones se firma el acuerdo de coordinación, con la finalidad de asegurar la participación de los gobiernos, siendo el instrumento jurídico que permite establecer la cantidad de recursos aportados por cada orden de gobierno. Es importante señalar que el programa no obligaba a convenir recursos en 2009 dentro de los criterios de selección estipulados en las Reglas de Operación, donde no priorizaba sobre acciones que incluyeran participación financiera de estados y municipios, no obstante, este cambio se efectuó hasta el año 2011 con el objeto de llevar a cabo obras con coparticipación financiera.

Dados a conocer los tipos de apoyo que ofrece el programa, intervienen diferentes instituciones junto a la SEDESOL tales como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Comisión Nacional de Fomento Educativa (CONAFE).

Su papel es relevante de cada una de ellas puesto que cuando se presentan inversiones en infraestructura es necesario contar con estudios técnicos que avalen la viabilidad del proyecto así como programas de mantenimiento o conservación de la obra y tener una propuesta que las instancias involucradas se comprometan con el proyecto.

Por su parte, la tarea de la SEDESOL es fungir como enlace con las delegaciones para informarles su techo presupuestal para el ejercicio fiscal correspondiente, el cual es aprobado en un principio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dichos recursos van etiquetados por la federación quien es quien define en qué se van a gastar. En este sentido la gran tarea en materia

operativa corresponde a las autoridades locales, por ello son los coordinadores de las delegaciones quienes tienen esta responsabilidad. Paradójicamente no hay un plan de acción de capacitación permanente, esto debería ser una prioridad dado que lo que hace el PDZP es ir generando esquemas de coordinación informal debido a que son los coordinadores quienes se encargan de concertar con diferentes instancias y para ello los coordinadores deben tener la capacidad de negociación y desde luego la habilidad política para lograr acuerdos con las autoridades que deban trabajar.

Desde esa perspectiva, la formalidad de la coordinación implica también ligarlo a cuestiones políticas, puesto que hoy en día gracias a procesos electorales más competidos se observa que los partidos políticos están inmersos en el proceso de alternancia lo cual se traduce en tener un escenario con mayor heterogeneidad política, a pesar de ello Ricardo Pérez Schechtel sostiene que el PDZP no ha tenido problema alguno en trabajar con diferentes partidos políticos.

Este razonamiento está basado en dos cuestiones claves para instrumentar el programa, por un lado la amplitud presupuestaria que puede tener el PDZP es decir, los tipos de apoyo que ofrece pueden ir desde la instalación de un piso de tierra con un costo promedio de seis mil pesos, hasta obras comunitarias como plantas de tratamiento de aguas residuales que pueden tener un costo de cinco millones de pesos.

A su vez y un problema ya mencionado anteriormente son las bajas capacidades locales para contar con los recursos económicos necesarios. Al estar en este contexto las autoridades locales pretenden buscar otras fuentes de financiamiento y de ahí deviene la importancia de contar con personal que no esté en constante movimiento, porque esto afecta la planeación de los proyectos así como el seguimiento, además considerando el PDZP como una política de bienestar es importante la concurrencia de recursos federales, estatales y municipales que no afecten en el cumplimiento de las metas establecidas.

Un asunto medular encontrado como problemática dentro del programa que impacta de forma significativa en la coordinación al no fincar un sentido de corresponsabilidad con los órdenes de gobierno es el de la fiscalización de recursos. En el año 2009 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) audito la gestión financiera en el estado de Guerrero concerniente al Programa de Empleo Temporal (PET) y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) el cual revelo que el estado no cumplió su compromiso de otorgar 66,593.3 miles de pesos asimismo se reportaron obras al 100% cuando en realidad no estaban concluidas.

Misma situación ocurrió en el estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2010 donde,

*“se reportaron como ejecutadas al 100.0% obras por 201,273.6 miles de pesos, con el propósito de no reintegrar los recursos que no se habían devengado al 31 de diciembre de 2010. A la fecha, aún hay obras inconclusas; aunado a lo anterior, no se registraron en el SIIPSO los reintegros efectuados a la TESOFE, ni la información relativa a la comprobación de las obras, proyectos o acciones ejecutadas. Falta de documentación comprobatoria de obras por 198,974.6 miles de pesos donde los ejecutores fueron algunos municipios, asociaciones civiles, instituciones de educación superior y comités de beneficiarios del PDZP. Asimismo, no se proporcionó la documentación que demostrara el cobro, cancelación o reintegro de 143 cheques en tránsito por 101,191.2 miles de pesos”.*⁴⁶

Esto pone al descubierto que la Unidad de Microrregiones no cuenta con un plan de acción que establezca la forma de supervisión en las delegaciones SEDESOL, por ende, es necesario no únicamente establecer un esquema de paripassu donde intervengan los tres órdenes de gobierno para poner en marcha un

⁴⁶Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, 22 de julio de 2012, p. 29.

programa como el PDZP sino también normar el control y fiscalización de recursos acorde a las disposiciones que ofrece la Secretaria de la Función Pública (SFP) en donde haya una participación por parte de los estados y municipios.

El éxito o fracaso del programa depende mucho de las estructuras locales y por ello es fundamental poner atención en el rol que juegan los coordinadores en las delegaciones. Al no tener un modelo de coordinación institucionalizado, los coordinadores son figuras fundamentales para ir construyendo acuerdos entre las autoridades locales, dada esta relevancia es esencial construir a dichos operadores en base a liderazgos bajo los siguientes principios de acuerdo a Joan Prats⁴⁷:

- La comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales;
- una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes;
- conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambios actuales y futuras pueden tener sobre la sociedad y sus principales actores.

De entrada bajo esta perspectiva de poner énfasis en las tareas de los coordinadores, el programa puede tener esa capacidad de ir tejiendo un esquema de redes para ir definiendo una agenda intergubernamental, si bien hay instituciones desde la esfera federal que participan con la SEDESOL, esto no permite entender como inciden en los ámbitos locales al no homologar sus objetivos con el programa.

⁴⁷Joan Prats, *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorización la política*, p. 8.

2.4. Resultados del PDZP.

Para efectos de reforzar el análisis del programa se consideran las evaluaciones específicas de desempeño de 2009-2010 y 2010-2011 elaborados por el Colegio de México (COLMEX). De acuerdo al siguiente cuadro los resultados del PDZP fueron los siguientes:

Evaluación 2009-2010	Evaluación 2010-2011
<p>Conclusiones: En 2009 el Programa superó la mayoría de las metas anuales. Debido a que las acciones del programa pueden medirse en términos de localidades o viviendas, el Programa no tuvo una definición precisa de la población potencial y de la objetivo. Fortalezas: Superación de la mayoría de las metas anuales. Se cuenta con un diagnóstico que justifica los rubros de acción del Programa por su impacto para el abatimiento de las desigualdades regionales. Se cuenta con un adecuado seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora del Programa de Desarrollo Local y se han subsanado las debilidades identificadas en el PAZAP.</p>	<p>Conclusiones: Se observaron avances superiores a 90 por ciento en 23 de los 27 indicadores y se aumentó la cobertura en medio de una reducción presupuestaria. Fortalezas: Además de cumplirse con los objetivos propuestos, se ejerció el presupuesto casi en su totalidad, se incrementó el número de Centros Públicos de cómputo con acceso a internet y se superaron las metas sectoriales de agua entubada y de piso firme en localidades menores a 15,000 habitantes.</p>
<p>Retos y recomendaciones: El programa carece de una definición precisa de la población potencial y objetivo. Se sugiere justificar la priorización en la asignación de recursos a los pisos firmes, pues concentra más de la mitad de los recursos del programa, y relacionar el indicador de Fin con el índice de Marginación Absoluta.</p>	<p>Retos y recomendaciones: Las ROP 2011 señalan que se priorizarán las obras y acciones en las que los estados y municipios participen financieramente, por ello se sugiere que se incluya información que permita medir el grado de involucramiento de dichos órdenes de gobierno. También se sugiere la conformación de mecanismos de sensibilización de la población para apropiarse de las obras y se reitera la necesidad de buscar otro indicador (antes se sugería el índice de Marginación Absoluta) para valorar la incidencia del programa en el cumplimiento del Objetivo 3 del PND.</p>
<p>Observaciones: Asimismo el programa no cuenta con Evaluaciones de Impacto que presenten resultados atribuibles a su actividad. Debido a la contingencia sanitaria y a la reducción presupuestal se ajustaron a la baja las metas normales para diversos indicadores.</p>	<p>Observaciones: Se observa una reducción del porcentaje de viviendas con carencias en pisos: de 20.8 por ciento en 1990 a 5.8 por ciento en 2010.</p>

Fuente: Colegio de México. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y Colegio de México. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Una de las críticas principales de los programas sociales como se ha mencionado es la cuestión sectorial, en ese sentido destaca la recomendación realizada por el COLMEX dado que en 2009 más de la mitad del presupuesto fue

destinado al piso firme. Un estudio del Banco Mundial⁴⁸ llamado “Housing, Health and Happiness” revela que el tener piso firme impacta positivamente en la salud de los niños, así como en la disminución de enfermedades como diarrea y anemia, puesto que en el piso de tierra se encuentran parásitos y/o heces fecales que se transmiten a través de los zapatos de las personas, los animales y el uso de agua no potable son factores dañinos para la salud. Si bien dichas afirmaciones son importantes esto no significa que el piso firme este por encima de apoyos como la dotación de energía eléctrica, servicios de agua potable, alcantarillado y/o la instalación de estufas ecológicas.

Esto resta integralidad al PDZP en el aspecto en que los demás tipos de apoyo también deben considerarse tan esenciales como el piso firme, además no existen trabajos documentados que expresen mayor importancia de un piso de cemento sobre los demás tipos de apoyo. Por ello debe contemplarse en la visión multisectorial que en primera instancia ofrece el programa para pensar en tener efectos multiplicadores en la población. Si la comunidad cuenta con piso firme pero no cuenta con servicios básicos como el agua para mantenerlo libre de bacterias y en buen estado, el círculo vicioso de las enfermedades se hace presente nuevamente.

Por otro lado, se destaca que el programa cuenta con un diagnóstico que justifica su existencia, no obstante es indispensable señalar que el último diagnóstico disponible es el del año 2008, esto se expresa en fallas de información para el programa independientemente que cuenta con indicadores de INEGI.

El caso concreto se contempla en los levantamientos de Cédulas de Información Socioeconómica (CUIIS) que se llevan a cabo para tener una muestra de los beneficiarios a apoyar, cuando se elaboran se tiene prevista una cantidad para llevar a cabo dichos levantamientos; sin embargo, cuando el trabajo se hace en campo las circunstancias son otras, esto precisamente porque los territorios se van transformando acorde a las poblaciones o situaciones de emergencia como

⁴⁸ Banco Mundial.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7295/wps421401update1.pdf?sequence=1>

son las sequias, por consiguiente las poblaciones se mueven en diferentes territorios o incluso el número de familias aumenta sin tener un control previsto de esto.

Por su parte no menos importante es que el programa no cuenta con una evaluación de impacto, esto cobra relevancia considerando que el PDZP no contempla una estrategia territorial que a partir de este enfoque destaque los efectos positivos o negativos dentro del territorio nacional. El gran potencial del programa radica en este enfoque en la medida en que pueda lograr una mayor incursión de la comunidad para definir acciones no desde las esferas institucionales, sino con un objetivo de cercanía que trascienda a niveles de políticas con mayor inclusión participativa.

Asimismo el desarrollo regional se convierte en un acicate para definir de mejor manera sus líneas de acción a partir de localidades estratégicas que puedan ir tejiendo relaciones productivas con otros municipios.

También se destaca que el programa ha tenido avances suficientes correspondientes a metas sectoriales de agua y piso firme, así como mayor número de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA). En el caso particular de los CCA'S, estos son dotados de computadoras y cuentan con conexión a internet para que la comunidad asista y estén inmersos con la tecnología así como recibir información educativa principalmente los niños, esto es un proyecto interesante si consideramos la falta de escuelas en el país así como lo difícil que es para muchos niños de comunidades rurales asistir a ella.

Otro elemento fundamental que se destaca es la necesidad de conocer la forma en que se involucran los órdenes de gobierno respecto a la concurrencia de recursos para los proyectos, parte del problema estriba como se comento en la debilidad del programa concerniente a las relaciones intergubernamentales y si bien hay resultados positivos en materia de cumplimiento de metas, estas no garantizan que el problema de la desigualdad entre las regiones se esté logrando, por ende, se hace énfasis en poner atención en los coordinadores siendo los

operadores del programa puesto que pueden ser un factor clave para ir formalizando un trabajo conjunto que posteriormente pueda establecer políticas pari passu con un carácter redistributivo.

Finalmente concerniente a la participación se recomienda establecer mecanismos de sensibilización para generar un sentido de apropiación de las obras por parte de la comunidad. Vale la pena mencionar que el programa fomenta el cuidado de las obras a través de planes de mantenimiento en proyectos de infraestructura, considerando que los recursos son escasos es una buena iniciativa el fomentar este tipo de prácticas para tener una infraestructura que tenga durabilidad, no obstante la participación no se lograra de facto sólo con establecer una normatividad, esto es tan importante porque la comunidad al no ser consultada en los proyectos es capaz de percibir poca atención en sus demandas, por eso un programa como el PDZP debe superar esa fase meramente administrativa hacia un trabajo colectivo y de consensos entre autoridades federales, estatales, municipales así como las organizaciones de la sociedad civil.

Una forma de transformar la participación dentro de la Contraloría Social se construye si los beneficiarios tuvieran la capacidad de proponer cambios en las Reglas de Operación así como el hacer seguimiento a los aspectos de irregularidades donde se documenten actos ilícitos por parte de funcionarios públicos, de tal suerte que su tarea no se ocupe únicamente de hacer una difusión del programa.

2.5. Elementos que inciden en la operatividad del programa.

Los siguientes elementos se considera inciden en la mecánica operativa del PDZP:

Regionalización.

El diseño del programa comienza a partir de la definición las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) que como se ha hecho mención están contempladas en la Ley General de Desarrollo Social. De esta manera, se hace una caracterización de regiones urbanas y rurales con la finalidad que la SEDESOL establezca la forma de intervención de cada una de ellas.

En principio este criterio parece lógico cuando a partir de ello se hace una clasificación de municipios de muy alta, alta, media y baja marginación, considerando así el amplio espectro de oportunidades que tiene el enfoque territorial de no limitarse exclusivamente la atención de una política unidireccional, sino hacer una integración de los ámbitos de lo urbano y lo rural asumiendo el papel de interdependencia para una planeación efectiva.

Definidas dichas regiones, la SEDESOL contempla los índices de marginación como indicadores que sirvan de patrones para buscar la manera de satisfacer las necesidades en aquellos municipios que padezcan carencias en materia de bienes y servicios. Este método es correcto si consideramos que el problema de pobreza y marginación es multidimensional y no se circunscribe a cuestiones monetarias; sin embargo, el problema que aquí reside es que la SEDESOL es la instancia quien participa exclusivamente para la planeación y los gobiernos estatales y municipales son sólo espectadores de esta actividad. Lo fundamental radica en que los criterios para la toma de decisiones están basados en aspectos estadísticos que ofrece INEGI, poniendo al descubierto que no existe un trabajo de abajo (autoridades locales) hacia arriba (Gobierno Federal).

En este sentido, las variables que son consideradas no son suficientes dado que se desconoce la movilidad de las poblaciones que dejan sus hogares por

cuestiones de ingreso o porque su tierra no es fértil y buscan condiciones adecuadas para trabajarla, asimismo otro punto a considerar es que existe migración entre municipios, estos son factores que afectan la planeación. Esto viene a colación dado el dinamismo del territorio que se desenvuelve con poblaciones de jóvenes, adultos y ancianos, entonces las formas de intervención no pueden ser dirigidas de la misma forma, considerando que existe una diversidad de poblaciones. Esto debería obligar a hacer un ejercicio de planeación con las autoridades locales dada la cercanía con la comunidad.

Un caso particular esta en ofrecer a los municipios la conectividad digital en los llamados Centros Comunitarios de Aprendizaje, ese indicador por ejemplo no está considerado dentro de la marginación, cuando en realidad debería ser tomado en cuenta porque quienes no reciben o no tienen acceso a las tecnologías de información, también son parte de grupos que carecen de un servicio como herramienta de desarrollo que hoy en día es el internet.

La toma de decisiones basada en aspectos estadísticos desde las áreas centrales de la SEDESOL afecta en cuestiones de planeación y recursos, porque esa información que esta recabada tiene un desfase con el tiempo de instrumentación del programa, la cual no se dirige del centro a la periferia por las razones ya comentadas.

Espíritu sectorial.

A pesar que el PDZP se visualiza como una poderosa herramienta de política social con enfoque territorial conforme a las Reglas de Operación, existen algunos razonamientos que nos llevan a cuestionar dicha afirmación. En primer lugar, el diseño del programa tienen un carácter centralizador desde la elaboración de Reglas de Operación, es decir, la SEDESOL desde el Gobierno Federal es quien dicta los lineamientos de operación sin necesariamente hacer trabajo en conjunto con estados y municipios, independientemente de que estos tengan a nivel de delegaciones responsabilidades.

Asimismo la figura de Comités de Validación Central constituido como órgano de naturaleza burocrática para aprobar proyectos, es otro elemento que expresa que existe un programa creado en gabinete y que decide de forma unilateral los proyectos sin verdaderamente corresponder a cuestiones de bienestar social.

El programa atiende cuestiones principalmente de cumplimiento de metas a nivel normativo, esto significa que plantea sus objetivos en función del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 y por lo tanto carece de una visión a largo plazo. Si se considera la diversidad de tipos de apoyo que ofrece el PDZP, se observa que existe una fuerte tendencia a destinar recursos a la sustitución de pisos de tierra por piso firme. Esto no significa que el trabajo de la SEDESOL en atender ese rubro sea negativo, lo que afecta es darle mayor prioridad a este tipo de apoyo sobre los demás, sin tener elementos a nivel de diagnóstico y mucho menos teóricos. Asumiendo que el territorio ofrece una visión integral de los problemas que inciden en la forma de vida de las comunidades, el programa pierde de vista su carácter integrador.

Participación.

El PDZP pone énfasis en el desarrollo local, entendido como un proceso que pretende incidir en territorios específicos en la calidad de vida de la comunidad, para lograr esto son los gobiernos locales que tienen como reto el tener capacidad de planear y presupuestar en materia de políticas públicas para contar con iniciativas de fomento económico y/o productivo considerando la participación como un componente estratégico para incidir en la planeación del desarrollo.

Si bien el programa tiene esa desventaja de trabajar en municipios con capacidades débiles a nivel de personal no capacitado, falta de normatividad, recursos humanos y monetarios, no es un argumento sólido para ignorar el rol de gobiernos locales y la propia comunidad. En este contexto el programa no tiene un esquema de trabajo con la comunidad para llevar a cabo los diferentes proyectos,

puesto que es la SEDESOL quien dicta los procedimientos para hacerlo de manera unilateral. Esto tiene repercusiones negativas, por un lado porque aunque la SEDESOL haga diversos proyectos, si no se hacen consultas para hacer por ejemplo, presupuestos participativos para determinar las necesidades de la comunidad, esta siente un rechazo por parte de las autoridades. Al tener este sentimiento de no ser contemplados, hay una pérdida de recursos porque los habitantes no perciben que tienen un impacto significativo.

Unas de las recomendaciones realizadas al programa por parte de CONEVAL, señalan la necesidad de contar con esquemas de sensibilización para fomentar un sentido de apropiación de las obras; sin embargo, la imposición de obras no dará pie a que la comunidad perciba que participa en los procesos de planeación. Habría que cuestionarnos ¿Por qué si el PDZP es una política de bienestar para incrementar la calidad de vida, no se contempla desde una perspectiva más horizontal donde las decisiones también incluyan a la comunidad?

De esta manera los proyectos se limitan a dotación de infraestructura y se olvida la creación de capital social y humano, haciendo referencia a los proyectos productivos, los cuales son claves para que la participación pueda desenvolverse y genere un empoderamiento en la comunidad.

Fallas de información.

El entorno dinámico y transformador del territorio exige tener información expedita, por tanto, se requieren esfuerzos mayúsculos para sistematizarla y tener parámetros que permiten incidir en políticas públicas eficientes. Esto salta a la vista porque el programa cuenta con un diagnóstico base que justifica la necesidad de intervenir en aquellos municipios que presentan condiciones de rezago; no obstante, el PDZP trabaja con un diagnóstico elaborado desde el año 2008, esto representa un desfase importante para la toma de decisiones e influye en la perspectiva que se analiza a los territorios a nivel operativo del programa.

Asimismo los indicadores de INEGI y CONAPO para determinar los índices de marginación están en una fase que no corresponden a la realidad, considerando que el último Censo de Población y Vivienda se llevo a cabo en 2010. La asimetría o ausencia de información afecta principalmente a los municipios más aislados que requieren atención inmediata. Desde esta perspectiva es indispensable llevar a cabo una actualización del problema que atiende el programa y asimismo recabar la información en aquellas localidades aisladas que poco se sabe de ellas y evite una fragmentación aún mayor, derivado del problema de la dispersión poblacional.

Cuando SEDESOL hace el diseño, se cuenta con una información determinada y eso no significa que donde aterrizan los proyectos a concretar a nivel local cuenten con la misma información. Esta problemática pone especial atención en hacer una coordinación eficiente entre diferentes instancias para evitar estas asimetrías.

Localidades estratégicas.

La concepción del territorio ofrece la posibilidad de cuestionarnos ¿Por qué unas regiones crecen más que otras? Esto motiva a analizar como impactan aspectos como la infraestructura en servicios básicos y las relaciones que se erigen entre las mismas regiones buscando un bienestar común, de tal suerte que esto impulsa a valorar a los territorios que han consolidado su proceso de desarrollo.

Esta idea de generar dichas localidades tiene su base fundamental en el pensamiento francés del economista François Perroux, asumiendo que una unidad (localidad) es capaz de asumir el papel de centro aglutinador (económico, servicios, social) de acuerdo a su localización geográfica, de tal suerte que puede incidir en aquellas zonas aisladas. Esto es una ventaja del programa que pretende encontrar aquellas localidades que poseen ventajas comparativas que adquieran procesos complementarios para su desarrollo propio y de las demás localidades.

Estas localidades que se constituyen en el PDZP son importantes para ir tejiendo la idea básica del desarrollo regional, donde a través de la capacidad o vocación productiva y de servicios de una localidad, pueda impactar en aquellas zonas que no tienen el mismo acceso, así SEDESOL caracteriza estas localidades las cuales en la página de internet de microrregiones⁴⁹ se cuentan con las cédulas de información municipal donde ofrece información sobre medio físico, población, pobreza y rezago, marginación, IDH así como infraestructura.

Propiamente el enfoque no es inadecuado, cuando a través de esta estrategia se puede ir generando un ambiente de competitividad entre regiones, pero nuevamente vemos que se ignora a los actores locales (instituciones y comunidades) y aunque hay un esfuerzo institucional en materia de crear estas localidades como puntos o detonadores de desarrollo, es cuestionable cuando los puntos mencionados requieren intervención por ejemplo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), así como la participación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) por mencionar un ejemplo, esto va encaminado a crear un esquema interinstitucional y el impacto sería mayor considerando que se contara con imágenes satelitales de las localidades teniendo como punto de referencia a la disciplina de la geografía.

⁴⁹ Para mayor información visite <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/default.aspx?entra=pdzp>

Capítulo III. Optimización de la política social en México.

3.1. Por una política social que integre las regiones.

Las circunstancias en las que se encuentra México en un contexto de pobreza apremiante, así como un escenario donde la violencia a través del narcotráfico, ha minado las relaciones sociales, pone en riesgo la vida de las personas, familias y comunidades, son elementos fundamentales para hacer énfasis en la necesidad de pensar en una política social que trascienda en aspectos productivos, donde existan sinergias a través de la participación de instituciones gubernamentales, académicas, iniciativa privada y por supuesto lograr involucrar a las personas. Esto se convierte en un imperativo porque el prevalecer la ideología de crear políticas desde escenarios institucionales y no en la realidad es un síntoma de omisión por parte de las autoridades, que a la postre se muestra en el descontento social tras tener indicadores de bienestar que no cumplen las expectativas.

Dentro de la estrategia *Vivir Mejor* como hilo conductor de la política social, se debe señalar que el desarrollo de capacidades así como la mejora en el ingreso y el empleo, son problemas que aún no se resuelven del todo, esto tiene una relación con el gran debate de la política social, que se ha sostenido principalmente en su carácter asistencial que propiamente no es inadecuado; sin embargo, como señala Mario Luis Fuentes "cada vez se hace más evidente que los programas de combate a la pobreza en nuestro país son en realidad programas asistenciales, lo que en sí mismo no es negativo; el problema radica en que el gobierno de la República mantiene la confusión entre los programas que combaten la pobreza a través del desarrollo comunitario, del fomento a las economías locales, de los proyectos productivos, de la formación de capacidades ciudadanas con respecto a los programas de carácter asistencial, que distribuyen bienes y servicios en la lógica de asistir, proteger y acompañar a los más débiles y vulnerables".⁵⁰

⁵⁰ Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 344.

Justamente esta situación se expresa en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) donde en un principio el programa busca trascender ese esquema de únicamente proveer infraestructura y ser un aliciente para que las comunidades sean más participativas y haya un trabajo de redes previamente para construir un enfoque social-productivo generador de capacidades, el cual como se menciona, lo hace a un lado en la fase implementación.

Un aspecto que se valora del PDZP es el esfuerzo por traer consigo una planeación territorial vinculada al desarrollo regional, este es un motivo para sostener que este programa debe dársele continuidad, no obstante, el gran reto radica en establecer esquemas de planeación con mayor horizontalidad que trascienda en los niveles locales, que es donde se tiene esa mayor oportunidad de conformar relaciones participativas y a su vez la capacidad de organización es aún mayor cuando los problemas de la comunidad son palpables todos los días.

Una política social con baja participación es inconcebible en el contexto de planeación y no cabe la idea de hablar de territorio o regiones. La falta de corresponsabilidad con actores principalmente en el entorno local, ha dificultado el poner en marcha una estrategia a largo plazo, por ende, la política social ha mantenido ese status de atender cuestiones meramente sectoriales, donde es el Gobierno Federal quien dicta los procesos correspondientes para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La política social no debe estar basada en un modelo de planeación exclusivamente normativo, como hasta el momento se ha desarrollado y este razonamiento se basa nuevamente en el programa analizado, habiendo una amplia preocupación por cumplir metas sectoriales sin resolver los problemas de fondo, donde una vez que se cumplen dichas expectativas (de ser logrado) el trabajo realizado no va más allá de pensar en cómo tener mejores y más empleos, cómo incidir en aquellas regiones que padecen exclusión tanto social como económica, así como de qué forma estimular a que las comunidades participen de tal manera que haya una estrategia integral que este pensada para contrarrestar el problema de la desigualdad en México.

Ante el aumento en los niveles de pobreza en el año 2010 alcanzando un total de 52 millones de personas que viven en un estado de pobreza, de acuerdo a cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se reflejan estrategias de política pública sin un carácter diferenciado, es decir, basado en el territorio; esto pone en evidencia no sólo la debilidad institucional sino también refleja que “los programas de combate a la pobreza que se están poniendo en práctica en México, por más convenientes, adecuados y bien dotados de recursos que estén (que desde luego, no es el caso) se enfrentan a un conjunto de políticas (económicas y sociales) que, en lugar de combatir la desigualdad y la pobreza, en la practica la estimulan y promueven”.⁵¹

Hoy existe una política social fragmentada donde estados y municipios reciben recursos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), no obstante, la distribución de los recursos de manera etiquetada por parte del Gobierno Federal, no responde propiamente a cuestiones urgentes que atender en determinadas regiones; además la participación en el discurso político se hace presente de manera continua, tal como lo podemos ver en la formalidad de las Reglas de Operación para los programas sociales; sin embargo, los espacios de participación se mantienen limitados a través de una Contraloría Social que si bien es indispensable, esto no se traduce en acciones del todo participativas

Este marco de referencia obliga a repensar el modelo de política social que requiere el país. “Es preciso asumir que la concentración del ingreso, las desigualdades regionales, los proceso de exclusión, las diferencias de oportunidades así como el avance de la economía informal, son algunas de las cuestiones que debe resolver toda política social que asuma una visión de Estado”⁵². Estos elementos en la política social de hoy en día están ausentes en el modelo de planeación del desarrollo, puesto que existe una homogeneización del territorio, olvidándose que cada región tiene sus particularidades y sus problemas que atender, lo cual se traduce en la inexistencia de políticas públicas

⁵¹ Carlos Tello Macías, op. cit., p. 32.

⁵² Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 345.

diferenciadas, esto no significa que cada estado o municipio generen estrategias de manera unilateral sino de gestar una visión de lo social que absorba los problemas mencionados y se asuman como una perspectiva integradora.

Es por ello que el asunto medular de la política social obliga a hacer los siguientes cuestionamientos tales como ¿Qué política social se necesita? ¿Cómo debe de ser y qué asuntos debe atender? Y finalmente ¿Bajo qué preceptos debe ser comprendida? Estos cuestionamientos dan la pauta para hacer una serie de recomendaciones tras haber dado a conocer la política social en turno y el análisis realizado de un programa social ejecutado por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).

Problemática
Política social basada en una planeación normativa.
Planeación homogénea en el territorio nacional.
Participación dentro de la política social con poco protagonismo.
¿Qué hacer?
Política social donde confluyan aspectos productivos, mejoras en el empleo y salarios.
Planeación diferenciada (mayor horizontalidad con actores locales).
Corresponsabilidad entre autoridades y comunidad que considere las necesidades reales de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

Para aprovechar la política social, se sugieren los siguientes elementos:

Política social con una óptica regional-territorial:

El reto de la política social debe ser poner atención a brindar los servicios básicos ya mencionados, así como ser una prioridad el combate a la pobreza, sin embargo; además de estos objetivos, es indispensable tener un conocimiento previo de qué tipo de política social se requiere, considerando que dentro de una población específica, encontramos niños, jóvenes, adultos, ancianos. Justamente aquí radica la importancia del territorio, al ser un entorno que se transforma de manera permanente es indispensable contar con información donde existan bases de datos actualizadas para poder emprender acciones hacia esas poblaciones, por ello de ahí deviene la necesidad de formar centros de información donde los municipios recaben información y sea compartida con el Gobierno Federal de

forma expedita. Ello será fundamental para lograr formalizar proyectos de interés regional a largo plazo.

Desarrollo de capacidades productivas de la comunidad:

Combatir el asunto de la desigualdad no se resuelve con la entrega de recursos económicos o en especie, por ende, la inversión debe ser dirigida a la creación de capital humano, entendida como la capacidad que puedan tener los individuos para especializarse en alguna actividad, así como el conocimiento adquirido para innovar en determinados proyectos. En este sentido, la educación, salud y alimentación son claves para su creación, puesto que una sociedad que no goza de salud adecuada, padece desnutrición y los niveles de educación son bajos hacen que la sociedad no sea capaz de progresar en tecnología y ser competitivos. Hacer caso omiso a estas acciones, a la postre provoca que las autoridades tengan que hacer una inversión mayor de la estimada y por tanto abrir aún más las brechas sociales. Se deben identificar municipios que cuenten con alguna vocación productiva, por ejemplo, la oportunidad de ser una región pesquera, el poder contar con centros turísticos, o ser productora de miel entre otros y así recibir asesoría de organizaciones no gubernamentales para iniciar proyectos que puedan crear empleos y fomenten el ahorro a través de cajas comunitarias.

Competitividad entre regiones como proceso complementario para el desarrollo:

Las fuertes presiones a nivel internacional por parte de las economías más poderosas como Japón, China, Alemania, Suecia, Suiza o Brasil por mencionar algunos, así como el crecimiento de las ciudades obligan a contemplar la necesidad de tener un país competitivo. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) define que “la competitividad implica la capacidad de atraer y retener inversiones. La inversión en capital fijo –también llamada formación bruta de capital fijo- es indispensable para elevar la productividad y el

nivel de vida de los países y de las ciudades”.⁵³ El asunto del empleo es un factor clave para pensar en un país competitivo, puesto que el mundo laboral hoy en día exige conocimientos al más alto nivel, así como el contar con empleos bien remunerados es un elemento más que permite determinar una sociedad productiva. De ser así, los índices violencia e inseguridad disminuyen y hacen que una nación sea atractiva para el turismo o como centro financiero. Desde esta perspectiva, de ahí deviene la relevancia de hacer políticas públicas para las personas y el hacer hincapié en trabajar con la comunidad, el hecho que una persona sea considerada pobre, no significa que no tenga la capacidad de asumir sus problemas y pueda resolverlos.

Fomento de economías locales y regionales:

La economía global ha transformado el modo de vida a nivel mundial, en cuanto al acceso a productos e intercambios de bienes, sin embargo, las poblaciones más alejadas de las grandes metrópolis padecen aún más el problema de empleo, enfermedades de salud y alimentación principalmente, aunado a la falta de un ingreso digno. Para fomentar estas economías es importante dar acceso a mujeres y hombres por igual, promoviendo el dialogo y la participación. En ese sentido para lograr hacerlo, es sustancial apoyar los mercados orgánicos para que esas comunidades cuenten con un ingreso y no se destine únicamente al autoconsumo. Apoyar a estas economías fortalecería al campo mexicano y si bien es cierto los productos orgánicos tienen un costo mayor, la ventaja se encuentra en que se ayuda a esas comunidades de escasos recursos y además es una alternativa en contra de los alimentos transgénicos.

⁵³ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, p. 23.

Fortalecer la participación comunitaria para llevar a cabo un trabajo de retroalimentación con el gobierno (feedback):

En el marco de una política social que otorgue mayor protagonismo a la participación comunitaria en la Contraloría Social y derivado del análisis del PDZP, esta debe tener las siguientes características:

- Comunidad y pueblos indígenas deben ser reconocidos en las Reglas de Operación de los programas sociales, como aquellos que tengan la capacidad de modificar dichos lineamientos.
- Establecer dentro de la Contraloría la figura de auditoría social con la finalidad de hacer un balance del quehacer gubernamental y que sea la propia comunidad que tenga la capacidad de hacer seguimiento a las denuncias en acompañamiento con la SFP.
- Una Contraloría Social que sirva como receptora de propuestas en materia de proyectos productivos, que estén dotados de asistencia técnica y presupuestaria.
- Capacitar a los funcionarios públicos para impartir cursos en materia de dialectos, considerando que los programas sociales inciden en zonas rurales con poblaciones indígenas, realizando un trabajo de coordinación entre la SEDESOL y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Aprovechamiento de la política social
Asumir que el territorio es un elemento clave en la planeación del desarrollo, considerando formar centros de información.
Los centros de información como parte fundamental de encontrar regiones con vocación productiva.
Fuentes de trabajo bien remunerados para ser un país competitivo.
Apoyo a economías locales y regionales a través de mercados orgánicos (perciben un ingreso y fomentan el intercambio de productos)
Fortalecimiento de la participación reconociendo su importancia en Reglas de Operación, creación de la figura de auditoría social, Contraloría Social para diseñar proyectos productivos y coordinación entre SEDESOL Y CDI para impartición de cursos en materia de dialectos.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. El Desarrollo regional como factor estratégico para abatir los desequilibrios territoriales.

La situación actual por la que atraviesa el país en materia de desarrollo social dadas las divergencias entre regiones, hace énfasis en poner en el centro del debate a las comunidades y/o beneficiarios, quienes son sujetos de desarrollo en la medida en que se estipulan formas de inclusión social tanto de carácter participativo como en el seguimiento y evaluación de las políticas instrumentadas.

Las dificultades que hoy enfrentan los gobiernos ante un ambiente dinámico, acompañado de incertidumbre conlleva a reinventar la forma de cómo instrumentar políticas innovadoras, esto se explica porque “los procesos de legitimación de las instituciones públicas se van complicando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos”.⁵⁴

En México históricamente la política regional se ha desarrollado de manera infructuosa en los últimos años, esto se ha traducido en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. Esta diferenciación espacial se hizo más evidente mediante la ubicación geográfica del aparato productivo, la inequitativa distribución regional del ingreso y la calidad de vida de la población, elementos que favorecieron a diferentes porciones del centro y norte del país, quedando marginados el sur y sureste”.⁵⁵

Las contradicciones en materia de desigualdad regional son evidentes en el centro, norte y sur del país. Un ejemplo de esta situación lo vemos con la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). “Esto obedece a que el modelo de apertura favorece solamente aquellos espacios que durante el tiempo acumularon las mejores condiciones de infraestructura productiva y mercado, y aquellas que ahora presentan ciertas ventajas de localización,

⁵⁴ Ismael Blanco, Ricard Gomá, *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, p. 1.

⁵⁵ José Luis Calva, *Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México*, p. 163.

equipamiento y capacidad instalada, así como mano de obra barata y abundante”.⁵⁶

El modelo económico actual muestra una tendencia a nivel internacional por hacer énfasis en la preocupación de un mayor desarrollo económico a costa del desarrollo social, a su vez factores geográficos, políticos, económicos y sociales son parte de las secuelas que ha generado la desigualdad. Desde esta perspectiva, algunos de los razonamientos a favor de un mayor crecimiento económico aislado del desarrollo social son los siguientes⁵⁷:

- El crecimiento económico es una precondition para reducir pobreza; según esta teoría, los beneficios del crecimiento en algún momento “gotearán” o revertirán al resto de la sociedad.
- Los ciudadanos más ricos ahorran más; la desigualdad social es justificada pues significa mayores índices de ahorro, inversiones y crecimiento futuro.
- La pobreza abarata la mano de obra y, por tanto, fomenta la inversión.
- Las políticas sociales y regulaciones deben mantenerse al mínimo, de manera que el mercado laboral sea flexible y (se argumenta) que estimule el empleo.
- La tributación a los grupos de ingreso más altos debe ser restringida, a fin de maximizar la renta disponible para la inversión.
- Posteriormente, cuando el país se haya desarrollado –argumentan los partidarios de este enfoque–, los gobiernos podrán invertir en desarrollo social.

Las transformaciones a nivel mundial en los procesos económicos, políticos y sociales a partir de la liberalización de las economías, aumentando los flujos comerciales y una mayor presencia del mundo empresarial a costa de una retracción por parte del Estado, así como la ideología que se ha gestado de tener un país más competitivo que tenga la capacidad de ser atractivo para la inversión extranjera, conlleva a poner atención en una forma de fortalecer el mercado

⁵⁶ Javier Delgadillo Macías. *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, p. 85.

⁵⁷ Isabel Ortiz, op. cit., p. 8.

interno, considerando que estos cambios repercuten en el desarrollo económico y social del país. Por esta razón la competitividad hoy en día se convierte en un concepto de suma relevancia.

En este contexto debe evitarse que la ciudad y el campo se conciban como terrenos similares, dado que esto a detonado en crear zonas de polarización entre el atraso y la industrialización, por ello, centrar la atención en mantener políticas para impulsar a regiones ya desarrolladas con amplia concentración económica, de recursos naturales y poblacional con el afán de ser centros atractivos para la industria y el comercio, ha sido una determinante para contemplar que la planeación regional en México carece de una verdadera estrategia integral en el plano del desarrollo nacional.

En este contexto de mayor dinamismo de la economía no todas las regiones tienen esa capacidad de atraer inversión o ser territorios que de forma autosuficiente logren su propio desarrollo, por ejemplo no todas cuentan con capital humano de alta calidad, y aquellos que lo tienen se presenta la llamada "fuga de cerebros" al no haber oportunidades en el mercado laboral, además la infraestructura se convierte en otro elemento vital para conectar a las regiones entre sí y se establezca un asociacionismo que impacte en aspectos productivos.

Si bien la cuestión de la infraestructura ha sido atendida, aún es insuficiente en municipios aislados de pequeñas poblaciones. Esto es clave en el acceso a los mercados para esas regiones que en periodos de crisis, por ejemplo, es quienes padecen aún más, precisamente por la distancia geográfica que hay para acceder a dichos mercados.

La desigualdad se da a partir de una perspectiva donde las zonas metropolitanas han sido beneficiadas con una mayor dotación de inversión e infraestructura traducido en mejoras en las condiciones de vida y menor índice de pobreza, tal como lo señalo CONEVAL donde existen municipios como Cochoapa el Grande, Guerrero con más del 82.6% de su población en pobreza extrema, mientras que el municipio de San Pedro Garza García, Monterrey cuenta con un

0.4% de su población total en pobreza extrema. Estas disparidades explican que tenemos un México con una amplia heterogeneidad y por ende de ahí deviene esta necesidad tener una política social elaborada desde las regiones.

El reposicionamiento de las políticas regionales implica construir una arquitectura institucional para las regiones, que se exprese en una planeación más flexible.

*“La base de la competitividad está en las potencialidades territoriales y regionales. Para dar cabida a un enfoque de planeación intersectorial y centrado en el territorio se requieren consensos amplios que no sólo consideren en las decisiones a los agentes productivos sino que también incluya a las universidades, las organizaciones diversas que representan a la sociedad civil y demás grupos interesados en incentivar el desarrollo económico y la mejoría en la calidad de vida al interior de las regiones. Es en este sentido que el tema de la competitividad cobra gran relevancia. Si se logran impulsar sistemas productivos que se fortalecieran a partir de los diversos esfuerzos de los agentes antes mencionados, se podrían instaurar políticas de desarrollo localmente sostenibles cuya fuerza debería emanar de las capacidades competitivas endógenas”.*⁵⁸

⁵⁸ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Una Estrategia de Desarrollo Regional. Contribuciones para la definición de una Agenda de Política Pública Nacional*, pp. 10-11.

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010
Municipios con el mayor y con el menor porcentaje de población en situación de
pobreza extrema

Entidad federativa	Municipio	Población total	Porcentaje	Pobres extremos
<i>Municipios con el mayor porcentaje</i>				
Guerrero	Cochcapa el Grande	15,041	82.6	12,425
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	3,445	80.8	2,784
Chiapas	San Juan Cancuc	32,538	80.5	26,197
Veracruz	Mixtla de Altamirano	9,287	80.3	7,453
Chiapas	Chalchihuitán	14,378	79.8	11,474
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	8,030	79.7	6,397
Chiapas	Aldama	5,033	78.8	3,966
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	1,427	77.4	1,105
Oaxaca	San Juan Petlapa	2,747	77.2	2,121
Guerrero	Metlatónoc	15,255	77.0	11,747
Veracruz	Tehuipango	19,813	76.8	15,207
Oaxaca	Huautepec	4,935	76.5	3,773
Chiapas	Sitalá	12,785	74.6	9,540
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	3,496	73.9	2,584
Oaxaca	San Martín Peras	8,387	73.6	6,169
<i>Municipios con el menor porcentaje</i>				
Distrito Federal	Benito Juárez	327,643	0.4	1,179
Nuevo León	San Pedro Garza García	77,703	0.4	343
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	444,799	0.5	2,058
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	355,940	0.5	1,778
Sonora	Huépac	1,131	0.6	7
Colima	Villa de Álvarez	126,969	0.8	1,076
Nuevo León	Guadalupe	829,539	0.9	7,091
Coahuila	Allende	25,124	0.9	216
Querétaro	Corregidora	150,478	0.9	1,315
Distrito Federal	Azcapotzalco	386,510	0.9	3,449
Chihuahua	Aquiles Serdán	8,259	1.0	85
Coahuila	San Juan de Sabinas	41,384	1.1	443
Nuevo León	Apodaca	549,408	1.1	6,201
Coahuila	Monclova	230,887	1.2	2,837
Distrito Federal	Coyoacán	584,701	1.3	7,343

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: los municipios de Pesquería en Nuevo León (19041) y Guerrero en Tamaulipas (28014), según lo reporta el Inegi, no cuentan con un tamaño de muestra suficiente para generar estimaciones precisas.

Nota: de acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, las estimaciones de pobreza que se reportan toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Nota: las estimaciones municipales de pobreza 2010 han sido ajustadas a la información reportada a nivel estatal en julio de 2011. Pueden variar ligeramente debido a valores faltantes en el MCS-ENIGH 2010.

Nota: algunas cifras pueden variar por cuestiones de redondeo.

Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Apostar por un modelo regional de acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁵⁹ tiene las siguientes ventajas:

- Promover el crecimiento en todas las regiones tiene una alta probabilidad de reducir la vulnerabilidad de las economías a las sacudidas externas. Un crecimiento más incluyente tiene la probabilidad de asociarse con una mayor diversidad de las actividades económicas y de este modo, conlleva un menor riesgo de sacudidas asimétricas.
- Un crecimiento dinámico en regiones rezagadas y más pobres reduce la probabilidad de que las oportunidades económicas de los individuos se relacionen con el lugar de nacimiento o de residencia. Por lo general las personas y empresas son móviles y no tiene sentido económico ir en contra de la movilidad de las empresas y los trabajadores. Sin embargo, las autoridades públicas no deberían olvidar que grandes disparidades interregionales generan problemas de equidad en el acceso a los servicios públicos y las oportunidades económicas.
- Las regiones que están crónicamente por debajo de la media nacional en términos de tasas de crecimiento pueden generar costos significativos a las arcas públicas en varias maneras. La primera, y la más obvia, es que si no se aprovechan las oportunidades de crecimiento, se recaudan menos impuestos. La segunda, proveer servicios públicos adecuados en tales regiones puede ser tremendamente costoso. Finalmente, si el deterioro no se frena, las presiones políticas pueden generar subsidios en estas regiones para sostener a las comunidades y conservar los estándares de vida en

⁵⁹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Promoviendo el crecimiento en todas las regiones*, p. 13.

ellas. Con el tiempo esto puede ocasionar conflictos en la medida que las regiones más ricas se cansan de subsidiar dicho apoyo.

Por otra parte, el fomento de economías locales y regionales debe considerarse a partir del problema recurrente del empleo y mejoras en el ingreso. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012 del segundo trimestre, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala lo siguiente:

- Durante el segundo trimestre de 2012, la población de 14 años y más disponible para producir bienes y servicios en el país fue de 50.9 millones (59.7% del total), cuando un año antes había sido de 48.9 millones (58.4%). El incremento de poco más de 2 millones de personas es consecuencia tanto del crecimiento demográfico, como de las expectativas que tiene la población de contribuir o no en la actividad económica
- Otra forma de caracterizar a la población ocupada es en función de su condición de subocupación, entendida ésta como la necesidad de trabajar más tiempo, lo que se traduce en la búsqueda de una ocupación complementaria o de un nuevo trabajo con mayor horario. Al respecto, durante abril-junio de 2012 la población subocupada en el país fue de 4.3 millones de personas, que significó un ascenso de 459 mil personas con relación al total cuantificado en el mismo periodo de 2011. La presencia de la subocupación representó 8.9% de las personas ocupadas.
- En el trimestre de referencia la población desocupada se situó en 2.5 millones de personas y la tasa de desocupación correspondiente fue de 4.8% de la PEA, porcentaje inferior al de 5.2% que se presentó en el periodo abril-junio de un año antes.

- La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo permite identificar, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, a la población que labora dentro del Sector Informal ⁶⁰ de la economía. Es así que un total de 14.2 millones de personas, que representan al 29.3% de la población ocupada (proporción que superó a la de igual trimestre de 2011), se encuentran en esta circunstancia, habiendo aumentado en 830 mil personas respecto al dato de un año antes.

Con dichas cifras se puede hacer una reflexión, por un lado si bien la población económicamente activa tuvo un ligero aumento, no existen parámetros que determinen si aquellos que participaron en una actividad económica fue de tiempo completo o de manera temporal, además se contempla que las personas trabajaron más para obtener un ingreso adicional, eso significa que lo perciben no es suficiente para cubrir sus necesidades básicas, a su vez el sector informal creció lo cual significa que ese sector no cuenta con una afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por tanto no cuentan con derechos como seguro médico y prestaciones.

Este panorama del empleo muestra que la política económica no es la panacea para resolver los problemas de pobreza y marginación a costa de la política social, se requieren mecanismos que impacten dentro de la pequeña y mediana empresa, apoyos al sector agropecuario tanto para generar empleos, como el atenuar el problema de la dependencia alimentaria con el país vecino del norte, asimismo es sustancial que se fortalezca el mercado interno en y para capital humano e infraestructura, sobre todo dirigida en aquellos municipios dispersos.

La justificación de lo anterior, tiene su base a partir de que “la promoción de actividades económicas de carácter endógeno y de impulso a la industrialización propia se ha dejado de lado como política estratégica. Por lo contrario, una respuesta reincidente al problema del desarrollo regional ha sido la promoción de

⁶⁰ Se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación independiente de esos hogares.

la inversión extranjera en distintos puntos del país, favoreciendo su arraigo mediante incentivos que en muchas ocasiones son inequitativos respecto de las que se ofrecen a los inversionistas nacionales y locales”.⁶¹

Ventajas de una política regional
Evitar zonas de polarización entre la ciudad y el campo.
Reducir la vulnerabilidad de las regiones en periodos de crisis.
Reducir disparidades interregionales por ejemplo en materia de infraestructura y acceso al empleo o mercado.
Evita que las personas tengan que emigrar para buscar mayores aspiraciones económicas y sociales.
Fin de una política regional
Fortalecer el mercado interno en materia de creación de capital humano e infraestructura y apoyar a la pequeña y mediana empresa.

Fuente: Elaboración propia.

Las directrices a seguir son las siguientes asumiendo que se requiere un país competitivo:

- **Eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU):**

Un informe elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llamado *“Estadísticas tributarias en América Latina”* revela que en el año 2010, México obtuvo la recaudación tributaria más baja respecto a los demás miembros de la OCDE. El problema de una baja recaudación se contempla a partir de una alta tasa de informalidad, por lo que la propuesta de eliminación del IETU se sugiere a partir de la necesidad de apoyar a las pequeñas y medianas empresas quienes se ven más afectadas por este impuesto, mientras no se puedan crear más y mejores empleos, la situación de la recaudación no tendrá mejoras y la evasión fiscal será aún mayor. Si bien los recursos son escasos dentro de la administración pública, el problema estriba en una inadecuada distribución del gasto social.

Esto viene a colación debido a que a partir de la creación del ramo 33 para transferir recursos federales hacia los estados y municipios en aspectos como la

⁶¹ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), op. cit., p.11.

educación, salud, vivienda e infraestructura básica, el aumento de recursos ha sido progresivo en los últimos diez años, como lo señala el CONEVAL, debido a que de 141,827 millones de pesos que se destinaron en el año 2000, el presupuesto pasó a una cifra 529,441 millones en 2009. Esto explica que el dotar de mayores recursos al presupuesto no se ha traducido en mejorar los indicadores de bienestar social, por ende, la eliminación de un impuesto como el IETU no es una precondition para afirmar que afectaría el gasto destinado a programas sociales.

- **Promoción del turismo en las comunidades en un entorno amigable con el medio ambiente:**

El turismo es una actividad económica que aporta una importante derrama de recursos, en ese sentido la ventaja con que cuentan determinadas comunidades es el capital natural que convierte al territorio en un sitio atractivo al contar con flora y fauna autóctona, además es una oportunidad que estaría acompañada de fomento de aquellos productos en los que está especializada la comunidad, como se señalo anteriormente, a partir de encontrar comunidades con una vocación productiva. El desarrollar acciones de ecoturismo comunitario es una actividad que trae consigo el preservar la identidad cultural y al mismo tiempo permite hacer campañas de cuidado para medio ambiente. Estas actividades son apoyos directos para las comunidades locales, tanto en términos financieros como ambientales, por tanto, esto obliga a las comunidades colindantes a considerar su capacidad de asociacionismo para poder emprender de forma conjunta acciones para atraer turistas, lo que implica competitividad entre comunidades y lazos de solidaridad.

La obtención de esos recursos permite realizar inversiones en infraestructura y la posibilidad de seguir atrayendo turismo nacional como extranjero, esto es sustancial asumiendo que el factor de infraestructura es un factor para determinar el grado de rezago social dentro de una comunidad. Asimismo, dichas actividades fomentan la participación y conllevan a crear planes de negocios que permitan el desarrollar capacidades.

Desde esta perspectiva hay una urgencia de retomar la planeación regional para ello “todo intento de planeación para el desarrollo regional debe estar acompañado de un modelo congruente de gestión, así como un marco jurídico e institucional acorde a las necesidades de la población asentada en los territorios. Se debe tomar en cuenta igualmente la emergencia de las comunidades locales en la toma de decisiones, así como sus puntos de vista y la sabiduría local integrada de manera directa en las acciones y las conductas de los individuos”.⁶²

El aprovechamiento de lo territorial debe estar cimentado desde una perspectiva de “lo local” y lo regional dada la relación entre comunidades y territorio, por tanto, el desarrollo local se convierte en un importante insumo para transformar la planeación del desarrollo, la relevancia de este hecho, se sustenta como lo menciona Enrique Cabrero “en el espacio municipal se pueden dar las condiciones propicias para generar un “motor endógeno” de desarrollo local, dado que el nivel de proximidad entre sociedad y gobierno en ocasiones permite construir una acción pública cohesiva y un proyecto compartido, además la escala de conexión de redes de grupos sociales y ciudadanía pueden propiciar más naturalmente la cooperación y los vínculos para consolidar el capital social”.⁶³

Si bien uno de los asuntos básicos dentro de la administración pública y desde luego para tener una política social efectiva, contemplado como “fondo de botella” esta la falta de capacitación o conocimiento de la normatividad por parte de las autoridades locales, este asunto se puede resolver haciendo uso de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) que construye la SEDESOL.

Por un lado, vía online el Gobierno Federal puede realizar talleres o presentaciones para mostrar cómo llevar a cabo acciones planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación así como nociones básicas del marco normativo para una gestión adecuada, de tal suerte que los gobiernos locales no

⁶² Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), op. cit., p.15.

⁶³ Enrique Cabrero, *Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?* [en línea], Dirección URL: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cabrero_final_2005.pdf, [consulta: 17 de octubre de 2012].

se conviertan en un lastre para la administración federal sino una oportunidad y sean considerados operadores políticos que tienen capacidad y liderazgo de asumir los problemas de la comunidad. Además haciendo uso de la tecnología, se evitarían costos de traslado por parte de los funcionarios municipales y estatales, compartiendo información en tiempo real.

Para dar una mayor dinámica a la planeación del desarrollo, se propone tener un presupuesto dotado de mayor flexibilidad en donde se establezcan proyectos de inversión a largo plazo, los cuales no sean interrumpidos por procesos de alternancia política, sino que sean constantes y permitan atender asuntos de política social principalmente alimentación, salud, educación e inversión en tecnologías de la información preferentemente.

La funcionalidad de un modelo como este se desenvuelve en la lógica regional y participativa, donde se establezcan políticas públicas a través de esquemas de presupuestos participativos que detonen procesos de desarrollo. Además esto tendría el acicate de formular proyectos interregionales y fomentar un espíritu de mayor coordinación para emprender acciones de desarrollo social y económico en las comunidades.

3.3. Mejoramiento de políticas públicas en materia de política social a través del enfoque territorial y la participación comunitaria.

Entender el diseño de políticas públicas conlleva a destacar la importancia de los procesos de planeación, dado que los planes de desarrollo son las directrices del gobierno que permiten establecer mecanismos para planear, presupuestar e instrumentar acciones para atender las diversas necesidades.

De acuerdo al artículo constitucional número 26 se menciona:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.*⁶⁴

A pesar de lo anterior, la crítica entorno al Sistema Nacional de Planeación Democrática, estriba en llevar a cabo procesos de planeación sin una visión de carácter territorial, que permita no sólo reconocer las características físicas del territorio sino también el valor que este pueda dar como espacio para el desarrollo local, en ese sentido, la relevancia que adquiere el estudio del enfoque territorial para la elaboración de políticas sociales, radica en que “es un elemento fundamental para analizar, ya que constituye un importante campo de oportunidad para consolidar el proceso de descentralización administrativa y para encontrar

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 18.

nuevas formas de participación social en los procesos de planeación de desarrollo que aseguren mejores resultados de los distintos programas y proyectos que se implemente”.⁶⁵

Los programas sociales están destinados a diferentes poblaciones y aunque se elaboren de esta forma, generalmente una política de salud, no está acompañada de una política que integre una alimentación adecuada, o en su defecto, que se cree un programa nacional de educación pública que esté vinculado a cuestiones científicas y/o tecnológicas. Esta problemática origina que se considere un enfoque territorial de carácter transversal, donde los criterios de desarrollo sean diseñados a partir del cúmulo de problemáticas.

Una vez analizado el PDZP se contempló que la estrategia planteada a partir de un enfoque del territorio tenía problemas con la asimetría de la información. Una política así ambiciosa por su carácter multisectorial requiere esfuerzos en los tres órdenes de gobierno. La información para su diseño es tomada de INEGI, esto no genera un sentido de corresponsabilidad con los gobiernos locales y tampoco existe un acercamiento con la comunidad. El punto de partida para una estrategia de corte territorial debe considerar lo siguiente:

- **Formar sistemas de información municipal que tengan una conexión con INEGI para compartir y sistematizar información de la población:**

La información en toda política pública es determinante y un factor clave para la toma de decisiones, por ello se requiere que las autoridades municipales participen en brindar información de carácter económico y social. Si bien es cierto que el INEGI como institución central realiza los censos de población, la dificultad a la postre es que las cifras que emplea para formalizar análisis e informes para la formulación de programas sociales conlleva a emplear información desfasada, toda vez que los municipios en sus territorios están en movimiento, por ende

⁶⁵ Antonio Saldivar Moreno, Arturo V. Arreola Muñoz, *Entre lo territorial y lo sectorial: La experiencia de las microrregiones en la Selva Lacandona, Chiapas*, p. 59.

apreciar la tarea del municipio como recolector de información se sitúa en la facilidad de brindarla por estar en un sitio cercano a la comunidad.

A lo largo del territorio nacional existen 44 centros de información INEGI, sin embargo; están ausentes a nivel de municipio o localidad, por lo cual estos centros podrían formalizar esquemas de coordinación interinstitucional para el manejo y actualización de información con los municipios.

Para lograr lo anterior es indispensable hacer un análisis holístico del territorio, donde se pueda gestar un entorno de negociación con los participantes y crear consensos que sean capaces de implantar coaliciones entre comunidades o entre las propias regiones, de tal manera que esto se vea reflejado en el trabajo institucional. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶⁶ puntualiza en cuestión de atender asuntos territoriales considerar un ejercicio de toma de decisiones mediante los siguientes criterios:

- Primero, los actores deben acordar sobre las actividades conjuntas, sobre el plan o estrategia de desarrollo, o deben decidir sobre las nuevas reglas de manejo del territorio y sus componentes, por ejemplo sobre recursos hídricos.
- Segundo, el proceso debe aumentar la cohesión social. Se debe fortalecer el poder de negociación de los actores desaventajados y marginados, llevando a una reducción de su vulnerabilidad.
- Tercero, el proceso genera resultados institucionales que clarifican el papel y las responsabilidades de los actores, además de establecer nuevas reglas del juego, y fortalecer las instituciones y organizaciones locales.

Este ejercicio para diseñar políticas basadas en el territorio debe encontrar escenarios donde exista una integralidad de la política social con el ámbito regional, pensando que los ejes del desarrollo en México se base en ejes

⁶⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)* [en línea], Dirección URL: http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf [consulta: 18 de octubre de 2012].

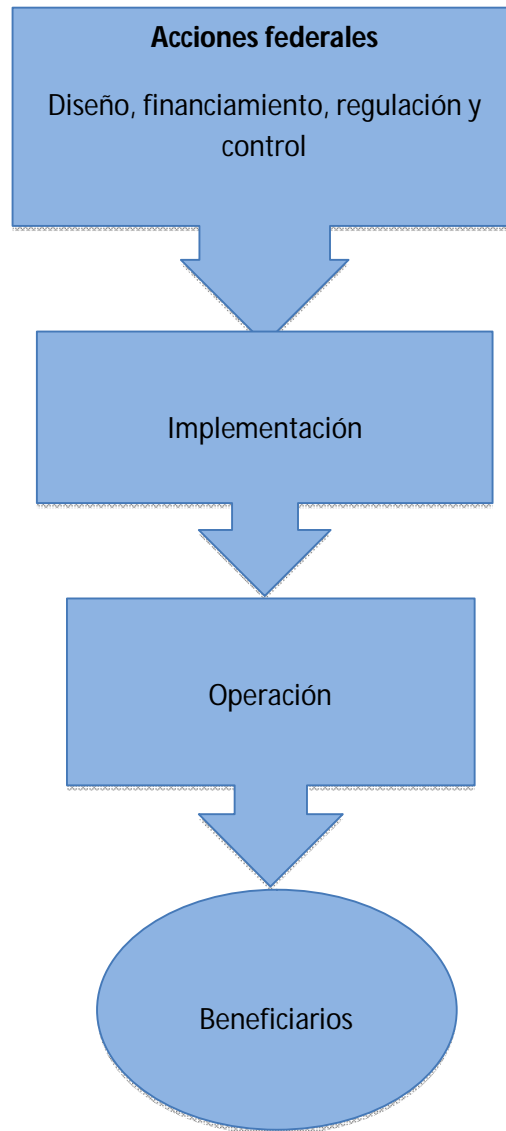
metropolitanos como en aquellas zonas rurales, de tal suerte que ambos puedan converger y las regiones menos desarrolladas sean parte de ese desarrollo, es por esta razón que los objetivos de la planeación deben ser comprendidos como estratégicos y no pensados únicamente en cumplir la ley.

Se debe reconocer que el Gobierno de la República ha posicionado una serie de programas sociales que busquen atender las necesidades de la población; sin embargo los esfuerzos son inútiles cuando la distribución del gasto social no transforma las condiciones de vida de la población, así como tener ciudades, barrios, comunidades o regiones que sean más incluyentes y fomenten la cohesión social.

Las política sectoriales deben prevalecer, no obstante es vital que estas encuentren canales de comunicación con aquellas de naturaleza regional con el objetivo de transitar de una visión de lo asistencial a la construcción de economías con capacidades productivas que sean capaces, en un primer momento, de competir entre regiones para después sumarse al entorno internacional.

El sistema de planeación debe ser concebido a partir de una lógica de lo territorial considerando que logre compaginar las visiones de arriba hacia abajo, así como de abajo hacia arriba, esto con la finalidad de conformar un federalismo cooperativo donde se geste una mayor afluencia de actores en la toma de decisiones en el campo de la formulación de políticas públicas, a diferencia del modelo de planeación jerárquico que hoy existe como ejemplifica Enrique Cabrero.

Coordinación jerárquica.



Fuente: Enrique Cabrero (2007)

Bases para una estrategia territorial en México
Centros de información municipal para la toma de decisiones en materia de planeación.
Uso de Centros Comunitarios de Aprendizaje para capacitación de funcionarios públicos.
Convenios de colaboración entre gobierno e instituciones educativas para fomentar la investigación e invertir en capital humano para que se formalicen proyectos acorde a cada región.
¿Cuál es el fin de la estrategia territorial?
Evitar tendencias de la centralización y consolidar el sistema federal.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la Ley de Planeación, los criterios de planeación le corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) esto ha permeado en que prevalezcan criterios sectoriales, al mismo tiempo, los Consejos de Planeación y Desarrollo (COPLADES) no han desempeñado el papel de ser participativos en los planes estatales de desarrollo para tener alicientes de concurrencia y coordinación generando visiones aisladas del desarrollo. “Lo que existe es ver cómo van a ganar la próxima elección, cuántos votos van a conseguir y cómo pueden repartir el dinero. Eso es lo que hacen la mayor parte de los gobiernos”.⁶⁷

Bajo esa perspectiva, debe identificarse a aquellos grupos que son parte de la discriminación en materia de políticas públicas para generar mecanismos de interlocución, no sólo para un mayor acercamiento en el terreno gubernamental sino también para el sumar sinergias en proyectos sociales. La creación de consejos de planeación regional estimula a encontrar espacios de discusión a nivel local, haciendo hincapié en considerar a los pueblos indígenas, con el objetivo que sean los responsables de conformar una agenda de trabajo para el desarrollo del país a partir de criterios como:

- Intersectorialidad, permitiendo la coordinación adecuada de programas y proyectos.
- Integralidad, al enlazar los diversos efectos de las políticas.
- Aceptación de la diversidad de necesidades que demandan los actores sociales.

⁶⁷ Carlos Rojas, “Política social. Una visión de México, “México Social”, p. 19.

- Convergencia de distintos actores en la elaboración y puesta en marcha de las políticas.
- Ampliación de las capacidades asociativas enlazando niveles locales, intermedios y nacionales.⁶⁸

La política social debe ser considerada como una herramienta clave para evitar la discriminación y reducir la vulnerabilidad de aquellos grupos de personas que la padecen, es decir, debe mantener acciones de corte asistencial como atención a migrantes, niños de la calle y/o aquellas personas que sufren abandono por parte de sus familiares; sin embargo, estas acciones deben ser concomitantes con estrategias que aprovechen el capital humano en el país.

Una forma de ir tejiendo lazos de corresponsabilidad es con las universidades, de tal forma que el aprendizaje obtenido en el aula, sea utilizado en las realidades distintas de cada región, fomentando convenios de colaboración entre gobierno e instituciones educativas, de tal suerte que se gesten alianzas estratégicas entre comunidad académica y actores políticos y sociales.

El gran reto de la política social debe estar en acciones no sólo de combate a la pobreza sino en cómo evitar que se convierta en un fenómeno intergeneracional, por ende, es indispensable que haya un binomio entre la política social y la participación comunitaria.

En cuestión de diseño de programas sociales, la participación comunitaria ha sido incluida en la formación de Comités de Controlaría Social, a través de ella la ruta de la controlaría se han convertido en realizar acciones de difusión de un programa y el vigilar que las tareas gubernamentales sean cumplidas de forma efectiva, tal como se analizó en el PDZP. No obstante, esto no significa que dentro de ese comité se establezca que la participación tenga un peso importante en el diseño de proyectos o propuestas.

La tarea de la Controlaría Social debe ser rediseñada y considerar superar un esquema de participación de forma convencional desde una concepción de la

⁶⁸ Irma Arriagada, *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, p. 14.

fase de implementación. Esto provoca que los beneficiarios no generen un sentido de identidad por no ser considerados en una etapa inicial, lo cual conlleva a cuestionar el papel de las autoridades al realizar proyectos en ciertas comunidades, debido a que las acciones de política social están reflejadas en proyectos de infraestructura básica por ejemplo; sin embargo, la atención de necesidades está concebida en una visión de naturaleza gubernamental y no propiamente a una agenda de discusión con las poblaciones a beneficiar.

Considerar la participación como un activo fundamental en la política social remite a contemplar la experiencia en Porto Alegre, Brasil con la definición del presupuesto municipal participativo, la cual algunos de los beneficios que otorga la comunidad de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo⁶⁹ son los siguientes:

- Expresar su comprensión de los problemas cruciales que enfrenta la ciudad;
- establecer prioridades de los problemas que merecen más inmediata atención;
- seleccionar las prioridades y generar soluciones prácticas;
- tener oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas;
- decidir, con el apoyo de técnicos de la oficina del Alcalde, en invertir en los programas menos costosos y más factibles de atender;
- tomar la decisión definitiva sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones; y
- revisar los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente.

Esta concepción de dotar a la participación comunitaria de mayores espacios surge a raíz de las motivaciones que incitan a que la comunidad logre ser más activa, más propositiva y encuentre posibilidades de establecer proyectos que transformen su realidad y generen un sentido de pertenencia.

⁶⁹ Bernardo Kliksberg, op. cit., p. 207.

Alicia Ziccardi destaca al respecto que dicha preocupación se encuentra en la amplia variedad de sectores que hay en un territorio, por lo que los diferentes actores se desempeñan a través del denominado gobierno de redes donde "la governance"⁷⁰ constituye un potente polo de cambios en su dimensión territorial en el contexto de la globalidad. Así, en los espacios locales, por un lado se da una politización de los gobiernos locales, nuevas agendas y nuevos roles estratégicos, y por otro, la configuración en redes participativas horizontales y el gobierno multinivel".⁷¹

El repensar el esquema de la Contraloría Social debe ser concebida como un área de oportunidad para llevar a cabo proyectos productivos donde la comunidad tenga un espacio propicio para generar ingresos y empleos, de ahí el énfasis que se hizo anteriormente en poner atención en las economías locales y regionales.

Dichas acciones no deben limitarse al intercambio de información de un programa social, sino debe existir un ejercicio de retroalimentación donde la comunidad tenga esa capacidad de transmitir a las autoridades, los problemas o soluciones que puede aportar en el diseño del proyecto e implementación.

La capacidad de organización de la comunidad se convierte en un insumo importante porque es a través de ella donde se pueden encontrar los problemas entre las fallas de comunicación con las autoridades y la propia comunidad. Si falla la comunicación, se rompe el círculo de actuación del emisor (gobierno) y el receptor (comunidad). Esto es parte fundamental para establecer reglas claras y lograr consolidar una interdependencia entre la participación y la toma de decisiones por parte del gobierno. A partir de ello, habrá un sentir de un "nosotros" y se podrán entablar relaciones de cooperación y grupos de trabajo para concertar la agenda del desarrollo en el país.

⁷⁰ Alicia Ziccardi señala que el término "governance" fue incorporado dentro de la administración pública para hacer alusión a la capacidad de gobernar, haciendo uso de indicadores como eficiencia, eficacia, "accountability" y transparencia en la gestión pública.

⁷¹ Javier Delgadillo Macías, op. cit., p. 497.

Concerniente al por qué dar un papel preponderante a la participación, Mario Luis Fuentes señala “en México comenzamos a vivir las tensiones religiosas y étnicas entre las diferentes comunidades. El miedo, la desconfianza y la agresión comienzan a manifestarse en el país, es evidente la necesidad de una política y de una estructura institucional dirigida a atender a la comunidad y ello supone repensar los alcances y límites de la política social”.⁷²

A partir de ello, la participación comunitaria y el contemplar su mayor inclusión dentro de la política social, yace por los cambios económicos que exigen mayores capacidades respecto a los cambios tecnológicos así como mayor competencia en los mercados laborales, por ende, siendo uno de los problemas de México la exclusión social, es indispensable poner atención en la participación de tal suerte que se eviten fenómenos de ruptura que conlleven a desplazamientos forzados ante la necesidad de encontrar lazos de solidaridad con otras comunidades o familias.

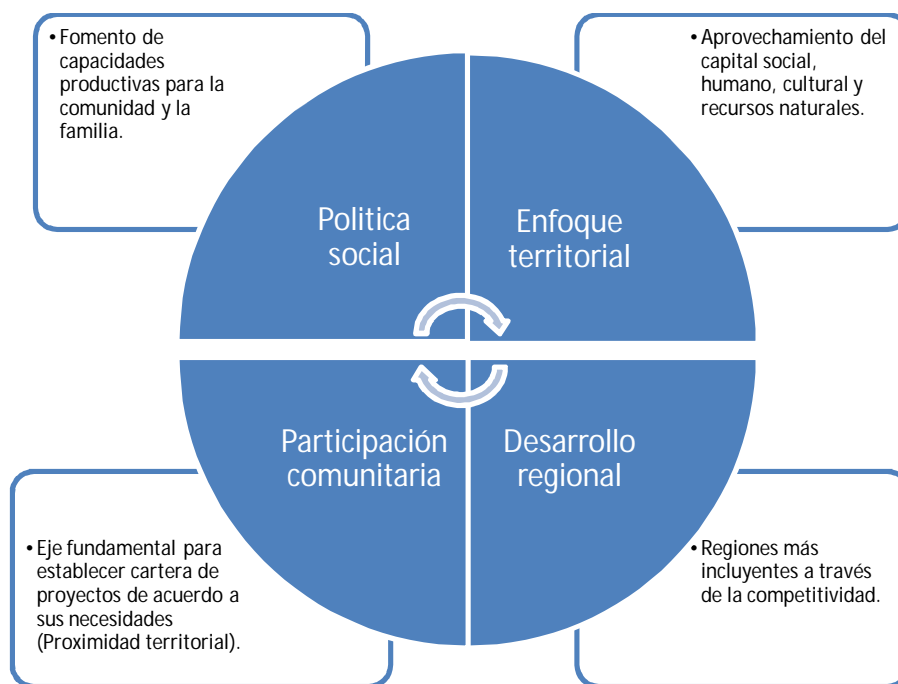
Desde esta perspectiva el PDZP fue diseñado para ser un programa participativo, considerando que la intervención del programa aterriza en aspectos territoriales, a pesar de ello esto no se cumple por fallas de comunicación ya sea porque el gobierno no quiere actuar en conjunto con las comunidades o en su defecto, porque la comunidad no tiene la capacidad de entender cuál es el mensaje que emite en este caso la SEDESOL para intentar tejer redes participativas.

⁷² Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 95.

PDZP en sus dimensiones territoriales pretende
Fortalecimiento y modernización de la capacidad de los gobiernos locales.
Incentivar las inversiones públicas en infraestructura que vinculen a la región en mercados dinámicos.
Fortalecimiento de la participación.
Crear lazos de capital social y humano.
Elementos para mejorar la estrategia del PDZP
Capacitación a los gobiernos locales (especialmente a Coordinadores de cada Delegación SEDESOL) a través de los Centros Comunitarios de Aprendizaje.
Crear centros de información municipal otorgando responsabilidad y protagonismo al ámbito local.
Presupuestos participativos para que los beneficiarios definan proyectos con las autoridades.
Acciones de sensibilización con la comunidad para expresar los beneficios de los tipos de apoyo a través de talleres por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que incluya un reporte con fotografías de las actividades realizadas.
En los tipos de apoyo de las Reglas de Operación incluir la figura de Investigación y Desarrollo (I+D) que impulse la participación del sector público-privado en temas de desarrollo regional.

Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL.

Modelo de intervención para fortalecer la política social



Fuente: Elaboración propia.

Insertar la participación comunitaria dentro de la política social será importante para el fortalecimiento del tejido social que se ha visto afectado por la inseguridad. Si bien se han destinado importantes recursos para resolver este

asunto, lo cierto es que la violencia ha ido incrementándose, por tanto, una política social que centre esfuerzos dirigidos a las comunidades y las familias es esencial para encontrar caminos como el trabajo colectivo y así recuperar territorios que se han perdido por la irrupción del crimen organizado.

Para cumplir los objetivos de la política social, es un imperativo evitar visiones aisladas de desarrollo en los tres órdenes de gobierno, de tal manera que para contrarrestar esas inercias hay que homologar objetivos en donde haya un fin común para que coexistan visiones federales, locales y regionales. A su vez el otorgar un rol protagónico a la participación comunitaria podrá consolidar un espíritu de motivación para incidir en la resolución de problemas; sin embargo, esto no se va a lograr con documentos institucionales, por lo cual debe consolidarse un ejercicio de acompañamiento entre gobierno y comunidad.

El gobierno no puede asumir solo las tareas de combate a la pobreza, esto debe motivar la creación de capacidades productivas a través de la participación para enfrentar esta situación que lacera a las comunidades en su modo de vida. “Al mismo tiempo, la participación en sí como proceso social cambia a sus mismos actores. Potencia a los grupos desfavorecidos, hace crecer su confianza en sus propias capacidades y contribuye a su articulación. Todos estos elementos los colocan en mejor situación para luchar por sus derechos e influir de modo efectivo”.⁷³

El enfoque territorial, la participación comunitaria y el desarrollo regional son herramientas que aportan a la política social una visión de lo local y que con ellas se puede aprovechar el contar con políticas de mayor inclusión que se ajustan a la evolución de cada región, siendo la participación comunitaria quien tiene esa habilidad de dar lectura al territorio donde habita para elevar sus niveles de bienestar.

⁷³ Bernardo Kliksberg, op. cit., p. 212.

Conclusiones.

Finalizada esta investigación se darán a conocer los principales hallazgos en materia de política social así como del PDZP ejecutado por la SEDESOL.

Una vez revisada la estrategia de política social *Vivir Mejor*, se observa que existe una tarea pendiente dentro de sus tres pilares fundamentales tales como el desarrollo de capacidades productivas, proporcionar una red de protección social y el acceso al empleo formal. Si bien es cierto debe decirse que la SEDESOL hace un pleno reconocimiento de las divergencias entre las ciudades y el campo, materializado en este caso en el PDZP, las acciones puestas en marcha no son suficientes para resolver y combatir la desigualdad y la pobreza.

El desarrollo de capacidades productivas sigue pendiente en la agenda de la política social, por un lado se ejemplifica en el PDZP, a pesar de contar con la oportunidad de consolidar proyectos productivos, dando protagonismo a la participación comunitaria, aún prevalece la perspectiva que los proyectos o tipos de apoyo puestos en marcha son una ayuda económica-social por parte de la SEDESOL, dicha problemática se vincula a la falta de mecanismos participativos para la toma de decisiones. La formalidad dentro de los programas se establece a través de una Contraloría Social, sin embargo; las acciones son meramente de difusión de información y no percibidas desde un ambiente de convocar a la comunidad para un trabajo con corresponsabilidad.

Por otra parte 2 mil 294 municipios no cuentan con acceso a la seguridad social en más del 50% de su población, en este sentido es sustancial poner atención en este indicador porque repercute en los niveles de alimentación, educación y desde luego en la capacidad productiva del país, asumiendo los grandes retos que hoy impone la economía global en un contexto de competitividad. Se han hecho inversiones es cierto, pero existe una inequidad importante, principalmente en aquellos Estados que concentran los principales índices de pobreza como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Concerniente al empleo existe una falta de oportunidades que se refleja en el crecimiento de la economía informal en aras de contar con un ingreso. Asimismo esto precisa la necesidad de poner atención en el fomento de capacidades productivas tanto en las ciudades como en el sector rural. El apoyo a pequeñas y medianas empresas, acceso a créditos y fuentes de financiamiento son factores claves para combatir el desempleo y disminuir los índices de violencia, con el afán de evitar que los diferentes sectores de la población, se enrolen a actividades ilícitas como el crimen organizado, considerando que cada día es común contemplar familias enteras que prefieren ingresar a las redes del narcotráfico por la facilidad de contar con un ingreso.

En cuanto al acceso a servicios básicos cabe hacer mención que el rubro que presenta mayores avances es el de la vivienda en el periodo comprendido a partir del año 1990-2010. Las viviendas con piso de tierra han disminuido a un total del 6.2%, la dotación de energía eléctrica ocupa un 97.8% de viviendas que cuentan con dicho servicio, por su parte el abastecimiento de la red de agua potable se ubica en un 91.5 % y la cobertura del servicio de drenaje se encuentra en un 90.3%.

Estos indicadores son sumamente importantes considerando las implicaciones que tiene con la marginación y la pobreza, sin embargo; en la medida en que disminuye el número de pobladores, las acciones también son menores. Justamente estas poblaciones que cuentan con menos de 2,500 habitantes, son quienes deben ser atendidas preferentemente y realizar obras de infraestructura que les permitan tener mayor acceso a esos servicios, de tal manera que tengan la capacidad de estar comunicadas con las grandes metrópolis.

Parte de este problema, se contextualiza de las visiones sectoriales que han permeado en el modelo de planeación en México, por ello, se recomienda contemplar esquemas locales como foros, consultas y el trabajo con las universidades para que fomenten la capacidad de concretar proyectos entre

instancias federales, estatales y municipales. La visión del México homogéneo ha sido perversa y se demuestra en las disparidades regionales.

Promover el desarrollo regional permite que los sistemas productivos tengan una mayor capacidad de asociación y reduce las brechas sociales entre las mismas regiones. Tal desarrollo es determinante para impulsar un verdadero espíritu de la competitividad desde sus bases locales, haciendo énfasis en el aprovechamiento de los recursos existentes en las diferentes comunidades; al mismo tiempo contar con bases para el desarrollo regional y en favor del territorio, son un catalizador para contrarrestar visiones sectoriales, de tal suerte que el ámbito regional pueda ser causante de compartir y que converjan perspectivas del gobierno federal, estatal y municipal.

En cuanto al PDZP debe hacerse un reconocimiento por el esfuerzo de traer consigo un programa con enfoque del territorio, sin embargo, las asimetrías con las que trabaja el programa dentro de los gobiernos locales hacen una tarea aún más compleja, de ahí el hacer hincapié en fomentar la capacitación permanente.

Al mismo tiempo, el programa en su esquema formal (Reglas de Operación) carece de un esquema de coordinación, por lo que es fundamental que existan canales de comunicación entre los diferentes ordenes de gobierno, principalmente porque el programa opera en las 32 entidades federativas. Por ello, uno de los retos del PDZP en este sentido, es sentar las bases para un aprovechamiento efectivo de los recursos y consolidar en años posteriores proyectos intermunicipales a través de un esquema de coordinación que contemple una mayor participación de la comunidad y los gobiernos locales.

La tarea de fortalecer los gobiernos locales debe ser considerada a partir de las necesidades presupuestales, por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe ser un ente que dirija los procesos de planeación en materia presupuestal, pero al mismo tiempo, ceda espacios para que los municipios definan sus agendas estratégicas de desarrollo con criterios de transparencia y

rendición de cuentas. Es un imperativo la capacitación de los funcionarios públicos locales, por ello, se considero hacer uso de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) para que el Gobierno Federal brinde la asesoría necesaria en materia de planeación y ejecución de acciones dentro de la administración pública.

En lo que respecta a la participación comunitaria, debe destacarse que dentro del esquema diseñado del PDZP el programa no es del todo participativo a pesar de contar con los Comités de Contraloría Social. La Contraloría es únicamente una fuente de información, pero no va más allá de generar un ambiente de corresponsabilidad, a pesar de ello, debe decirse que el programa cuenta con bases para poder aprovechar la participación.

Por un lado, el enfoque productivo como tipo de apoyo es una gran oportunidad para llevar a cabo procesos de participación más incluyentes, asimismo, es un aliciente para formular acciones de sensibilización en las que se exponga a los beneficiarios, principalmente la población indígena, las bondades de poder contar por ejemplo con estufas ecológicas, letrina o piso firme. Esto viene a colación porque proyectos como plantas de tratamiento de aguas residuales tienen cierta indiferencia aunque impacten positivamente en toda una comunidad, caso contrario ocurre cuando el beneficiario observa que su vivienda es dotada de una red de agua potable, electricidad, drenaje, baño entre otros de manera directa.

El activo que debe valorar aún más el programa es la participación. Una estrategia de naturaleza territorial no podrá rendir frutos, si coloca cortapisas al tema de la participación. Aunque en Reglas de Operación este contemplada, un programa como éste no tendrá mejores resultados sino convoca a la comunidad para que sean ellos quienes tengan la capacidad de priorizar necesidades y proyectos.

En referencia al impacto del programa en el marco de la política social, el PDZP supero las metas sectoriales que dicta el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 de los servicios ya mencionados, sin embargo; el rubro que mayor avance obtuvo fue el piso firme, por lo que si hablamos de un programa que

contempla al territorio, entonces esto exige que los efectos de las acciones emprendidas sean multisectoriales en los demás ámbitos. Las inversiones también deben ir dirigidas a rubros como el agua, electricidad y salud para evitar las tendencias sectoriales. Es insuficiente si se instala un baño en una vivienda, pero no cuenta con servicio de drenaje o no dispone de una red de agua potable.

A pesar de ello, esto significa que el programa cumple en un principio con los parámetros de política social, es decir, el dotar de servicios básicos a las comunidades, aunque no consolida la formación de capital social y mucho menos capital humano, debido a que omite el realizar consultas con la comunidad para tener una agenda diseñada desde las necesidades de las poblaciones a atender. Se habla de entornos de consulta pero la comunidad no tiene el poder de definir los proyectos.

Además merece atención el rubro de transparencia y rendición de cuentas, ya que como se señaló en la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, se encontraron una serie de irregularidades, las cuales podrían poner en duda los logros que ha tenido el programa.

El reto aún es mayúsculo para abatir las asimetrías regionales que existen en el país, no obstante, se considera que el PDZP puede entregar mejores resultados y debe seguir siendo parte del acervo de programas sociales ejecutados por la SEDESOL, con la condición que contemple al territorio, a la participación y desde luego a la política social no únicamente en su entendimiento de dotar servicios básicos, sino que tenga la capacidad de invertir en las familias, poblaciones y comunidades para aumentar la calidad de vida.

El manejo y análisis de información será fundamental para la toma de decisiones, por ende, se debe contemplar al municipio como un ente clave para diseñar estrategias de política social a largo plazo. A partir de ello podrá hacerse un trabajo colectivo con los estados y el Gobierno Federal para definir acciones en materia de desarrollo económico y social.

ANEXO

SEPTIMA SECCION

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2009.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Desarrollo Social.

ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO, Secretario de Desarrollo Social, con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 1, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y

CONSIDERANDO

Que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone que la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, "Desarrollo Social", entre ellos, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas. Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables.

Que en este marco, las dependencias serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, publicarán en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y, en su caso, deberán inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios, de conformidad con el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Que esta Secretaría recibió el oficio de fecha 4 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el que emitió la autorización correspondiente a las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; asimismo, recibió con fecha 19 de diciembre de 2008, el oficio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria por el que se emitió el dictamen respectivo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2009

Unico: Se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2009.

TRANSITORIO

Unico.- El presente Acuerdo entrará en vigor el 2 de enero de 2009.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de diciembre de dos mil ocho.- El Secretario de Desarrollo Social, **Ernesto Javier Cordero Arroyo**.- Rúbrica.

REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2009

1. Presentación

La situación de marginación y rezago social que presenta más de la mitad de los municipios del país y 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, determina la necesidad -en el ámbito de la política pública- 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.

La Ley General de Desarrollo Social reconoce estas 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, que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades e insertarse en la dinámica del desarrollo nacional.

Considerando esta problemática, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) constituye una herramienta fundamental de la política social con enfoque territorial, bajo la cual se articulan acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita estos territorios. Producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, que funcionaron de forma independiente – pero coordinada – durante el ejercicio fiscal 2008, el PDZP facilitará 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.

Para realizar sus acciones, el Programa considera al Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 como su eje rector, especialmente las acciones del Programa forman parte del Eje 3, Objetivo 1, que 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.

Asimismo, las acciones del Programa se alinean al objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007 – 2012, el que propone disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial y la infraestructura social comunitaria, que permita la integración de estos territorios a los procesos de desarrollo.

Como parte de la Estrategia Vivir Mejor, en su línea de acción Desarrollo de Capacidades Básicas, el Programa contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de las viviendas.

De manera particular, el PDZP contribuye con las acciones orientadas a los municipios que conforman el universo de la Estrategia 100x100, que tiene como objetivo la atención integral de los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país, bajo esquemas de coordinación interinstitucional y los tres órdenes de gobierno.

En el anexo 1 se presenta un glosario con los conceptos y siglas utilizadas frecuentemente en las Reglas de Operación.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General (Misión)

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.

2.2. Objetivo Específico

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.

3. Lineamientos

3.1 Cobertura

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme 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.

Para el caso de las acciones en las viviendas, según las que se precisan en el punto 3.5.1, el Programa podrá actuar en todos los casos en que los habitantes de dichas viviendas 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 relación de los municipios y localidades en los que opera el Programa se encuentran disponibles en la páginas de Internet <http://www.sedesol.gob.mx> y <http://microrregiones.sedesol.gob.mx>.

El Programa podrá actuar en municipios y localidades distintos a los ya señalados anteriormente 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. En estos casos, se deberá contar con el dictamen del Comité de Validación Central, para lo cual se presentará una justificación de las obras o acciones, señalando la importancia de los proyectos para aminorar los rezagos o las condiciones de emergencia o de excepción generadas por las contingencias naturales.

3.2 Población Objetivo

La población objetivo la constituyen los habitantes de los municipios y localidades señalados en el numeral 3.1.

3.3 Criterios y Requisitos de Elegibilidad

Las propuestas de inversión elegibles para desarrollarse en el marco de este Programa deberán:

- Estar ubicadas en los espacios territoriales señalados en el numeral 3.1 de estas Reglas de Operación;
- Corresponder a alguno de los tipos de apoyo señalados en el numeral 3.5.1 de estas Reglas;
- En el caso de inversiones en infraestructura, las propuestas deberán:
 - Contar con estudio técnico o proyecto ejecutivo;
 - Contar, en su caso, con el compromiso de todas las instancias involucradas en la prestación del servicio correspondiente;
 - Presentar un programa de mantenimiento y conservación;

La SEDESOL podrá rechazar propuestas de inversión de una instancia ejecutora que haya incumplido compromisos de mantenimiento, operación, o comprobación documental, de otras obras que le hayan sido autorizadas con anterioridad, independientemente de las sanciones a que hubiere lugar.

3.4 Criterios de selección

El Programa dará prioridad a las obras y acciones que:

- Contribuyan a la consecución de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012;
- Incidan de manera directa en las metas establecidas por el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012;
- Se lleven a cabo en los municipios definidos por la Estrategia 100x100;
- Tengan un impacto regional o intermunicipal dentro su universo de acción, particularmente las regiones establecidas en la Declaratoria de las ZAP, bajo el enfoque territorial.

3.5 Tipos y montos de apoyos

3.5.1. Tipo de Apoyo

El Programa apoyará obras y acciones en los siguientes principales rubros:

a) Infraestructura Social y de Servicios

Elaboración de estudios o proyectos ejecutivos y construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de:

- Sistemas para la provisión de agua potable;
- Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras;
- Rellenos sanitarios o similares;
- Redes o sistemas de energía eléctrica, incluyendo el acercamiento de este servicio a los domicilios de los beneficiarios;
- Infraestructura educativa (rehabilitación, equipamiento y construcción de aulas, escuelas, entre otros);
- Centros de salud o similares (rehabilitación, equipamiento y construcción de centros de salud, entre otros);
- Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros);
- Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros).
- Centros comunitarios digitales y otros espacios para el desarrollo comunitario.

b) Mejoramiento de la Vivienda

Primordialmente se apoyarán acciones para la construcción o instalación de:

- Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra);
- Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares);
- Fogones altos, estufas rústicas o similares;
- Muros reforzados y techos.

En situación de emergencia originada por un fenómeno natural, previo a la emisión y publicación de la Declaratoria de Emergencia y/o del boletín de prensa del Sistema Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, el Programa podrá realizar acciones 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.

Con el fin de evitar duplicidades, se llevarán a cabo acciones de coordinación con las instancias federales y locales competentes, así como con el Fondo de Desastres Naturales. El Programa podrá operar en los territorios afectados por desastres naturales con recursos federales no comprometidos, que son subsidios disponibles al momento de las contingencias y/o aquellas ampliaciones de recursos del Programa destinados a atender dichas situaciones.

En los casos de emergencia, sólo se ejercerán subsidios en los territorios objetivo del Programa, salvo cuando el Comité de Validación Central determine la intervención en municipios y localidades diferentes a aquéllos. Se podrán realizar acciones de infraestructura social de emergencia, tales como el acondicionamiento o construcción de albergues temporales, comedores y baños comunitarios, entre otras.

Además se podrán realizar acciones que tengan la finalidad de garantizar y reestablecer el abasto entre la población afectada.

3.5.2. Apoyos complementarios

Entre otras actividades, se podrán apoyar:

- 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.

La SEDESOL establecerá mecanismos que garanticen que las acciones y los proyectos seleccionados, no presenten duplicidades con otros llevados a cabo por programas de otras instancias u organismos del Gobierno Federal.

3.5.3. Importe (Montos máximos de Apoyo).

El monto federal máximo de apoyo será de hasta \$ 4,500,000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.) para las obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación; el resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$ 2,500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

Podrán autorizarse montos superiores si la magnitud o el impacto social del proyecto, obra o acción lo justifica, previo dictamen del Comité de Validación Central, para lo cual se deberá presentar una justificación, en la que se describa la importancia e impacto social esperado del proyecto.

3.5.4. Temporalidad

Conforme a los objetivos señalados en estas Reglas, la SEDESOL, con base en los avances que se registren en los territorios apoyados, determinará la terminación del otorgamiento de los subsidios; para ello, se tomará en cuenta si dichos espacios territoriales cuentan con la infraestructura social y de servicios suficiente para poder cerrar las brechas de desigualdad a nivel estatal o nacional, así como la suficiencia presupuestaria con que se cuente.

3.6 Derechos y obligaciones de los beneficiarios

3.6.1 Derechos

La población beneficiaria tiene derecho a recibir un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de sexo, grupo étnico, partido político o religión. Asimismo, tendrá derecho a recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubiere realizado y a recibir los apoyos conforme a las disposiciones normativas del Programa y demás disposiciones aplicables.

3.6.2 Obligaciones

Los beneficiarios manifestarán, si les fuera requerido y sin faltar a la verdad, datos personales relativos a nombre, edad, sexo, domicilio, situación socio-económica, RFC, CURP, grado máximo de estudios, número de dependientes económicos; así como la información relativa al ejercicio de los recursos otorgados (tal como el destino final de los recursos).

3.7 Instancias participantes

3.7.1 Instancias Ejecutoras

Las instancias ejecutoras del Programa podrán ser las Delegaciones de la SEDESOL, otras dependencias o entidades federales, los municipios o demarcaciones territoriales, los gobiernos de las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil (de acuerdo con la legislación y disposiciones vigentes), instituciones académicas o de investigación, así como los propios beneficiarios de los proyectos, dependiendo del tipo de acción a realizar.

En su caso, se suscribirán los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes, donde deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad de este Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y las erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones.

Las personas morales sin fines de lucro consideradas organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones constituidas por los propios beneficiarios de los programas, que reciban recursos públicos federales deberán destinar los mismos (incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos), exclusivamente a los fines de este Programa.

3.7.2 Instancia Normativa.

La SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia facultada para interpretar las presentes Reglas de Operación y para resolver los casos no previstos en las mismas.

3.7.3 Coordinación Institucional

La SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación necesaria para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, la SEDESOL podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Reglas de Operación y de la normatividad aplicable.

4. Mecánica de Operación

4.1. Ejercicio y Aprovechamiento de los Recursos

Para lograr un mejor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos, a partir del 30 de junio la SEDESOL podrá realizar una evaluación del avance de las acciones y ejercicio de los recursos en cada entidad federativa. Los recursos que no hubieren sido ejercidos o comprometidos, o cuyas acciones no tuvieran avance satisfactorio, serán reasignados.

4.2. Proceso de operación

Las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, deberán presentarse a la Delegación, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestaria del Programa, validará e informará por escrito al solicitante, sobre la viabilidad de los mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación; si al término de este plazo no hubiere sido emitida resolución, se entenderá que la solicitud o proyecto no fue aprobado.

En el caso de que a las solicitudes les faltare algún dato o hubiera error o duda, la Delegación tendrá un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de recibida la solicitud, para informar al solicitante, quien a su vez contará con el mismo plazo para solventar los pendientes a partir de la notificación.

Los procedimientos de operación, flujos de información, formatos, así como la apertura programática para los proyectos, que aplican a instancias gubernamentales, se encuentran definidos en los Lineamientos de los Programas de Desarrollo Social y Humano, emitidos por la SEDESOL, y que deberán guardar congruencia con lo establecido en las presentes Reglas de Operación.

En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los proyectos, las propuestas de inversión para todos los tipos de proyectos se presentarán en escrito libre

señalando el nombre del ejecutor, su RFC, teléfono, domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre y la firma del representante legal y se acompañarán de la siguiente información:

- Nombre y descripción del proyecto, obra o acción en forma detallada, el objetivo que persigue su realización, la problemática a resolver y plan de trabajo.
- Ubicación del proyecto, incluyendo entidad federativa, municipio y localidad.
- Costo total del proyecto, incluyendo la mezcla financiera a aplicar y la fuente de financiamiento (federal, estatal, municipal o de participantes).
- Número de personas a beneficiar, desagregando por género y grupos de edad, en su caso.
- Metas a alcanzar en el periodo de ejecución, sin rebasar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal que corresponda.

Las organizaciones de la sociedad civil deberán presentar en copia y en original para su cotejo: acta constitutiva, CLUNI, cédula de identificación fiscal, identificación oficial del representante legal, comprobante de domicilio, formulario de registro ante SHCP, estado de cuenta y contrato de apertura bancario, carta de cumplimiento de obligaciones fiscales en escrito libre, currículum, carta manifestando que no presenta irregularidades con la SEDESOL u otra instancia Federal.

Antes de la ejecución de los proyectos, obras o acciones, los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil, deberán suscribir el convenio de concertación correspondiente. El modelo de convenio de concertación se incorpora como anexo a estas Reglas de Operación (Formato PDZP-A).

Los ejecutores, incluyendo los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil que ejerzan recursos públicos, deberán:

- a) Conservar bajo su custodia la documentación comprobatoria y justificativa de los recursos, la cual deberá estar resguardada, ordenada y disponible para su revisión o fiscalización correspondiente, al menos durante cinco años
- b) Presentarla en original y copia, para compulsar y revisión, ante la SEDESOL a la conclusión del proyecto, o a más tardar en los primeros cinco días hábiles del año siguiente al del ejercicio o cuando les sea requerida.

4.3. Gastos de Operación

Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa del Programa, la SEDESOL podrá destinar recursos de hasta el 8% del presupuesto total asignado al Programa.

4.4 Registro de operaciones

4.4.1 Avances físico-financieros

Las instancias ejecutoras deberán reportar trimestralmente a la Delegación SEDESOL, durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato al trimestre que se reporta los avances físico-financieros de los proyectos autorizados.

En el caso de que los beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil u otras instancias diferentes a las gubernamentales se constituyan en ejecutores de los proyectos, el reporte de avance físico-financiero se presentará a la SEDESOL en original y tres copias en el formato PDZP-B que se adjunta a las presentes Reglas, en el mismo plazo establecido en el párrafo anterior. En caso de que la documentación no se encuentre completa o de la forma como fue solicitada, se informará de ello a los ejecutores, en los siguientes diez días hábiles a partir de la recepción, quienes contarán con un plazo de 5 días hábiles, a partir de la recepción del aviso, para solventar los faltantes.

4.4.2 Recursos no devengados

Los ejecutores deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los recursos que no se hubiesen destinado a los fines autorizados y aquellos que por cualquier motivo no estuviesen devengados al 31 de diciembre, más los rendimientos obtenidos, dentro de los 15 días naturales siguientes al fin del ejercicio fiscal. Dentro del mismo plazo, deberán remitir copia del reintegro a la Delegación para su registro correspondiente.

4.4.3 Cierre de ejercicio

La Delegación, con apoyo de las dependencias y entidades ejecutoras, integrará el Cierre de Ejercicio y lo remitirá a la Dirección General de Seguimiento (DGS) en impreso y medios magnéticos. La DGS verificará la congruencia de la información entre el documento y el archivo electrónico.

En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los proyectos, obras o acciones, deberán presentar a la SEDESOL el informe final de actividades en impresión y medios magnéticos, en los mismos términos señalados en el numeral 4.4.1. La comprobación de recursos deberá efectuarse conforme a la normatividad Federal vigente.

4.4.4. Acta de Entrega-Recepción.

Para cada una de las obras, proyectos o acciones terminadas por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, a la que deberá incluirse un programa de conservación y mantenimiento de la obra o proyecto, cuando se trate de infraestructura. En el acta de entrega-recepción deberá participar el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada.

El acta deberá entregarse a la Delegación SEDESOL a más tardar a los 5 días hábiles de haberse efectuado; el acta deberá contener el compromiso de la comunidad, de los beneficiarios o de la instancia de gobierno que recibe la obra concluida sobre su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación (formato PDZP-C).

4.4.5 Causas de suspensión

Cuando la SFP, la SEDESOL, o algún órgano de fiscalización de los tres órdenes o instancias de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, detecten faltas de comprobación, desviaciones, incumplimiento a los convenios o acuerdos, o incumplimiento en la entrega oportuna de información relativa a avances y metas alcanzadas, la SEDESOL, previamente enterada por la Delegación Estatal, el Gobierno de la Entidad Federativa o del Municipio, podrá suspender los apoyos e inclusive solicitar su reintegro, así como los rendimientos financieros que en su caso se hubieren generado, de acuerdo con el origen de los recursos aportados, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones aplicables.

4.5.6 Comité de Validación Central

La SEDESOL constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el C. Subsecretario de Desarrollo Social y Humano y contará con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales.

Este Comité contará con un Reglamento Interior y además, a consideración de su Presidente, se designará un Secretario Técnico y podrán participar invitados cuya experiencia pueda aportar mejoras a este proceso.

El Comité será responsable de conocer las propuestas que se le presenten, valorar su viabilidad y congruencia; y, emitir las recomendaciones que estime procedentes a la URP; asimismo, dicho Comité tendrá la facultad de aprobar las inversiones centrales que en su caso se presenten, aquellos proyectos con cobertura territorial distinta a la señalada en el numeral 3.1, y los casos considerados de excepción, previa justificación sobre el impacto social del proyecto.

El Comité sesionará por lo menos una vez al año o más, de ser necesario, con la finalidad de dictaminar y, en su caso, aprobar los proyectos, obras o acciones que se presenten.

5. Evaluación Externa

Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias o entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector deberán realizar una evaluación de resultados, de carácter externo, de los programas sujetos a Reglas de Operación.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) conforme a lo señalado en los "Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emitan el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

El costo de las evaluaciones externas deberá cubrirse con cargo al presupuesto del Programa, o cuando así se determine con cargo al presupuesto del CONEVAL. Asimismo, se podrán realizar contrataciones para que las evaluaciones abarquen varios ejercicios fiscales, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La URP proporcionará la información necesaria para la realización de la evaluación.

La DGEMPS presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente y los difundirá a través de la página de Internet de la SEDESOL.

6. Indicadores

	Nombre del Indicador	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición
	Concurrencia de recursos	Total de recursos aportados por los gobiernos estatales y municipales / Total de recursos aportados por el gobierno federal	Porcentaje	Anual
	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de 15,000 habitantes y más	(Número de viviendas acumuladas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades de 15,000 habitantes y más/ meta sectorial de viviendas con pisos firmes en localidades de 15,000 habitantes y más x 100	Porcentaje	Semestral
	Viviendas con pisos firmes terminados, en localidades menores a 15,000 habitantes	Número de viviendas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades menores de 15,000 habitantes	Número	Semestral
	Viviendas con servicio sanitario terminados en municipios de muy alta y alta marginación	Número de viviendas con servicio sanitario terminados en proyectos ejecutados por el programa	Número	Semestral
	Porcentaje de municipios atendidos con obras de	(Municipios atendidos con obras de infraestructura social básica / Total de	Porcentaje	Anual

	infraestructura social básica	municipios del universo de atención) x 100		
	Viviendas con servicio de energía eléctrica terminadas, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal	viviendas con servicio de energía eléctrica consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal	Número	Semestral
	Viviendas con servicio de agua entubada terminadas en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal.	Número de viviendas con servicio de agua entubada consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal	Número	Semestral
	Obras de saneamiento terminadas en municipios de muy alta y alta marginación	Número de obras de saneamiento terminadas por el programa, en municipios de muy alta y alta marginación	Número	Semestral
	Centros Públicos de Cómputo con acceso a Internet terminados por el programa en municipios de muy alta y alta marginación	Número de Centros Públicos con Acceso a Internet terminados por el programa, en municipios de muy alta y alta marginación	Número	Semestral

7. Seguimiento, control y auditoría

7.1 Seguimiento

Con el propósito de impulsar la eficiencia y eficacia en la operación del Programa, así como promover su mejora continua, la Dirección General de Seguimiento, en coordinación con la URP, llevará a cabo el seguimiento al ejercicio de recursos fiscales, acciones ejecutadas, resultados, indicadores y metas alcanzadas. Asimismo, realizará acciones de seguimiento físico, cuya metodología deberá ser acordada con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, a través de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales.

7.2 Control y Auditoría

Los ejecutores serán responsables de la supervisión directa de las obras o acciones, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad aplicable.

Considerando que los recursos federales de este Programa, ejecutados por las entidades federativas o por los municipios no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: por el Organismo Interno de Control en la SEDESOL; por la SFP, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales; así como por la Auditoría Superior de la Federación.

El ejecutor dará todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias; asimismo, efectuará el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control. La inobservancia de esta disposición, independientemente de las sanciones a que hubiere lugar, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal.

8. Transparencia

8.1 Difusión

Estas Reglas de Operación, además de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, estarán disponibles para la población en las Delegaciones, así como en las páginas electrónicas de la SEDESOL: www.sedesol.gob.mx y www.microrregiones.sedesol.gob.mx.

Las Delegaciones, en coordinación con la URP, serán las encargadas de realizar la promoción y difusión del Programa, con la participación de las instancias ejecutoras.

Las características de la población, tipos de apoyo, procedimientos y trámites para obtener los beneficios que brinda el Programa, expresados en las presentes Reglas (así como de todos los programas que están a cargo de la SEDESOL, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades del sector), se encontrarán disponibles para su consulta en la dirección electrónica www.sedesol.gob.mx, en el vínculo "Transparencia Focalizada: Programas y servicios para el ciudadano".

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social, así como al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del presente ejercicio fiscal, la publicidad y la información relativa a este Programa deberá identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales e incluir la siguiente leyenda "Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

8.2 Contraloría Social

Se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

La URP deberá ajustarse a los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, para que promueva y realice las acciones necesarias para la integración y operación de la contraloría social, bajo el esquema que se indica en el Formato PDZP-CS.

8.3 Padrones de Beneficiarios

El padrón de beneficiarios deberá ser construido de acuerdo con lo establecido en los "Lineamientos normativos para la integración, mantenimiento y consulta del padrón de beneficiarios de programas de Desarrollo Social", emitidos por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación por conducto de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL y que se encuentran publicados en la página electrónica www.sedesol.gob.mx.

9. Perspectiva de Género

El Programa impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación gradual de la Perspectiva de Género en las diversas fases de su operación, específicamente en materia de desagregación de información e indicadores y evaluación externa.

10. Quejas y denuncias

Los beneficiarios pueden presentar quejas y denuncias ante las instancias correspondientes sobre cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ejercicio de sus derechos establecidos en las presentes Reglas o contravengan sus disposiciones y de la demás normatividad aplicable.

Las quejas y denuncias se podrán captar en las siguientes instancias:

a) En la SEDESOL

Area de Atención Ciudadana

Teléfonos: 5141-7972 o 5141-7974

Larga distancia sin costo: 01-800-0073-705

Correo electrónico: demandasocial@sedesol.gob.mx

Domicilio:

- Avenida Paseo de la Reforma número 116, colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06600, México, D.F.
- Avenida Paseo de la Reforma No. 51, Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030, México, D.F.

Organo Interno de Control en la SEDESOL:

Teléfono: 5328-5000, Ext. 51413, 51445, 51452, 51453, 51460, 51462, 51463, y 51465

Fax D.F. Ext. 51484 y 51487

Larga distancia sin costo: 01-800-7148-340

Correos electrónicos: organo.interno@sedesol.gob.mx, quejasoic@sedesol.gob.mx, alejandro.morales@sedesol.gob.mx, raul.gomez@sedesol.gob.mx

Página electrónica: www.sedesol.gob.mx

Domicilio: Avenida Paseo de la Reforma número 116, piso 11, colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06600, México, D.F.

b) En la Secretaría de la Función Pública

Teléfono D.F. y área metropolitana: 2000-2000

Larga distancia sin costo: 01-800-3862-466

De Estados Unidos 01-800-4752-393

Correo electrónico: contactociudadano@funcionpublica.gob.mx

Página electrónica: www.funcionpublica.gob.mx

Domicilio: Insurgentes Sur 1735, colonia Guadalupe Inn, Delegación Alvaro Obregón, código postal 01020, México, D.F.

c) En Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, a través del buzón colocado para tal efecto.

Anexo 1. Glosario de Términos

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Para las presentes Reglas de Operación se entenderá por:

Acta de entrega-recepción: Es el documento que da constancia de la terminación de una obra y se elabora con el propósito de efectuar el descargo en el sistema de contabilidad gubernamental.

Apertura programática: Herramienta para la identificación y clasificación de acciones y obras por su tipo, en la cual se establecen las unidades de medida que permiten cuantificar las metas.

Centros Comunitarios Digitales y/o de Aprendizaje: nombre genérico para los espacios de aprendizaje y capacitación para la comunidad, con una oferta educativa flexible en tiempo y espacio, a través del uso de computadoras conectadas en red y con servicio de Internet.

CONAPO: El Consejo Nacional de Población, por mandato de la Ley de Población, tiene la misión de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Comité: Comité de Validación Central del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritaria

CLABE: La Clave Bancaria Estandarizada se utiliza para realizar transferencias y operaciones interbancarias.

Convenio de Concertación: Instrumento jurídico que se firma cuando un particular es aportante de recurso o ejecutor, mediante el cual se asegura el cumplimiento de la normatividad del programa y el

establecimiento de mecanismos de información para el seguimiento de obras o acciones en el transcurso de su ejecución.

Contraloría Social: Es la participación ciudadana orientada a la vigilancia, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones realizadas dentro del programa.

Coordinación institucional: Proceso a través del cual se da orden al esfuerzo institucional de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales, municipales. Los propósitos primordiales de esta coordinación son evitar la duplicidad de esfuerzos, transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos.

CONEVAL. Es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CURP: Clave Unica de Registro de Población.

CLUNI: Clave Unica de Inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

DGEMPS: Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, Unidad Administrativa adscrita a la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social.

Delegación o Delegaciones: De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, son las Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas.

Declaratoria de desastre natural: Es el documento oficial emitido por la Secretaría de Gobernación que señala cuando una Entidad Federativa se encuentre en condiciones de desastre natural a causa de un fenómeno natural perturbador. Esta declaratoria se emite a solicitud de la Entidad Federativa afectada.

Enfoque Territorial: Es una alternativa metodológica que permite plantear políticas sociales de carácter diferenciado a partir de las capacidades y características del territorio. Bajo este enfoque se hace más evidente la necesidad de articular acciones diversas a través de la coordinación interinstitucional para lograr un desarrollo regional equilibrado.

Estrategia 100x100: Es un esquema de coordinación que conjunta las acciones de los diferentes programas federales con la que se busca promover la concurrencia de los recursos asignados presupuestadamente a cada programa, con el objetivo de transformar, de manera integral, las condiciones de rezago de los municipios con menor índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. La relación de municipios que la integran se encuentra disponible en: <http://microrregiones.sedesol.gob.mx/>

FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales (Fonden) es un instrumento financiero del Sistema Nacional de Protección Civil, que tiene como finalidad apoyar a las entidades federativas de la República Mexicana, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural, de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus Reglas de Operación.

Impacto Social: Es el efecto previsto de un proyecto en las condiciones de vida de la población; engloba los diversos beneficios que proporciona el proyecto y que –en términos cualitativos o cuantitativos- justifican el monto de la inversión.

Instancia Ejecutora: Dependencia, Entidad u Organismo responsable de la realización de los proyectos obras o acciones.

Lineamientos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritaria: documento que contiene los procesos operativos internos a los que se deben apegar las instancias gubernamentales (Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas o, en su caso, gobiernos locales) que participan en el Programa. Para tener vigencia, estos Lineamientos deben ser dictaminados por el Comité de Mejora Regulatoria Interna de la SEDESOL, no contienen costos de cumplimiento para los particulares y están disponibles para su consulta en la página electrónica de la Normateca Interna de la SEDESOL: <http://normatecainterna.sedesol.gob.mx;>

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Marginación: Es un fenómeno estructural de rezago de un territorio determinado que, de manera general, refleja la falta de acceso de la población a bienes y servicios básicos. El Consejo Nacional de Población establece una medida-resumen de marginación, i.e., el índice de marginación, con base en nueve variables de rezago y con la cual se clasifican a las entidades federativas, municipios, localidades, áreas geoestadísticas básicas, de acuerdo a su grado de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

Participación comunitaria: Es la intervención de los habitantes de las localidades en la planeación de su propio desarrollo.

Perspectiva de género. Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

Programa: Se referirá al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritaria.

Programa Sectorial de Desarrollo Social: es el documento que establece los objetivos y las estrategias nacionales en materia de Desarrollo Social con apego al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Reglas: Las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritaria.

RFC: Registro Federal de Contribuyentes.

Sedesol: La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

SHCP: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal

UARP: Unidad Administrativa Responsable del Programa.

ZAP: Zonas de Atención Prioritaria, son las localidades, municipios, áreas o regiones, tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad, determinadas conforme a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social.

ANEXO 2

FORMATO PDZP-A CONVENIO DE CONCERTACION TIPO PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS

CONVENIO DE CONCERTACION QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL A TRAVES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, REPRESENTADA POR SU DELEGADO ESTATAL, EL C. _____, POR OTRA EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____, REPRESENTADO POR _____; POR OTRA PARTE EL H. AYUNTAMIENTO DE _____, REPRESENTADO POR _____; Y LA ORGANIZACION DE LA SOCIEDAD CIVIL _____ A TRAVES DE SU REPRESENTANTE LEGAL _____; A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARA "LA SEDESOL", "EL GOBIERNO DEL ESTADO", "EL MUNICIPIO" Y "LA ORGANIZACION", RESPECTIVAMENTE; CON EL OBJETO DE FORTALECER LA OPERACION DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS A TRAVES DEL PROYECTO DENOMINADO _____, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

ANTECEDENTES

1.- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como eje de la política de desarrollo social y humano, lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades, señala como estrategias 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 lo necesita; impulsar prioritariamente el desarrollo de 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; 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; mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de pobreza, y promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.

2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año _____, publicado en el Diario Oficial de la Federación el _____, en su Artículo __ establece que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo a los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social. Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables.

3.- El Ejecutivo Federal a través del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social" ha instrumentado el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, cuyo objetivo general es

5.- En las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el apartado de requisitos, se establece que los proyectos a presentar deberán _____.

6.- Los Gobiernos Federal, Estatal, Municipal y las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, han decidido conjuntar esfuerzos en el marco del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad o municipio objeto del presente instrumento.

DECLARACIONES

1. "LA SEDESOL", declara:

- A. Que es una dependencia del Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- B. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la misma Ley, tiene entre sus atribuciones formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo de la pobreza, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida en lo que convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control; así como evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de los estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas.
- C. Que el C. _____ tiene facultades suficientes para suscribir el presente Convenio de conformidad con lo dispuesto por el artículo _____, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- D. Que para efectos del presente Convenio señalan como domicilio el ubicado en _____.

2. Declara "EL GOBIERNO DEL ESTADO":

A. Que _____

3. Declara "EL MUNICIPIO":

A. Que _____

4. Declara "LA ORGANIZACION":

A. Que tiene como objeto social, entre otras, _____.

B. Que está constituida conforme a las leyes mexicanas, por escritura pública No. _____, de fecha _____, pasada ante la fe del Notario Público No. _____ de la ciudad de _____, Lic. _____. (En caso de que no contenga acta notariada deben redactarse los datos del instrumento de creación de la organización, grupo o comité que permitan su plena identificación, debiendo contar con validación de la autoridad local).

C. Que el C. _____, es actualmente su representante legal de acuerdo a los poderes que le han sido otorgados por "LA ORGANIZACION" para representar a la misma, y que no le han sido revocados de acuerdo a la escritura pública No. _____, pasada ante la fe del Notario Público No. _____ de la ciudad de _____, Lic. _____. (En caso de que no contenga acta notariada debe redactarse los datos del instrumento donde se le otorgan los poderes al representante por parte de la organización, grupo o comité que permitan su plena identificación, debiendo contar con validación de la autoridad local).

D. Que cuenta con CLUNI número: _____.

E. Que no persigue fines de lucro, ni de proselitismo partidista, político, electoral o religioso, en términos de lo señalado en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

5. Las partes declaran:

UNICA. Que es su voluntad fortalecer y participar en la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, mediante la realización del proyecto objeto de este convenio.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 26, 105, 115, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34, 37, 38, 39 y 44 de la Ley de Planeación; 4 y 19 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 43 de la Ley General de Desarrollo Social; los aplicables de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; _____ del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 20__; las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias publicadas en el Diario Oficial de la Federación el ___ de ___ de ___; 1, 2, _____ del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social; _____ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de _____; _____ (espacio para las leyes locales) y en las cláusulas aplicables del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano; las partes celebran el presente Convenio de Concertación, al tenor de las siguientes

CLAUSULAS

PRIMERA.- "LA SEDESOL", "EL GOBIERNO DEL ESTADO", "EL MUNICIPIO" y "LA ORGANIZACION", convienen en conjuntar acciones y recursos para fortalecer la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, a través de la participación en la ejecución del (proyecto, obra o acción) denominado: _____.

SEGUNDA.- Las partes acuerdan que la instancia ejecutora de este proyecto, obra o acción será _____, en lo sucesivo "EL EJECUTOR", quién será el responsable de ejecutar los recursos asignados a la obra, acción o proyecto en el marco del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, con estricto apego a las Reglas de Operación y demás disposiciones jurídicas y administrativas que rigen el ejercicio del gasto público.

TERCERA.- Para la realización de las acciones objeto del presente Convenio se prevé una inversión total de \$ _____ (_____ M.N.) cantidad que se desglosa de la siguiente manera:

“LA SEDESOL” aportará \$ _____ (____M.N.), recursos que provienen del Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social”.

“EL GOBIERNO DEL ESTADO” aportará \$ _____ (____M.N.), provenientes de recursos propios.

“EL MUNICIPIO”, aportará \$ _____ (____M.N.), de recursos propios.

“LA ORGANIZACION”, aportará \$ _____ (____M.N.), de recursos propios.

Los recursos federales que se comprometan en este Convenio de Concertación, están sujetos a la disponibilidad del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal ____ y a las autorizaciones jurídico-administrativas correspondientes.

Las partes aportarán los recursos correspondientes de acuerdo al siguiente procedimiento _____; y la entregarán a “EL EJECUTOR” mediante _____.

CUARTA.- Una vez que se cumpla con lo estipulado en la Cláusula Tercera del presente Convenio de Concertación, la instancia ejecutora de los recursos se apegará estrictamente a lo estipulado en las Reglas de Operación y al presente instrumento, además, tendrá las responsabilidades siguientes:

- a) Verificar que los proyectos cumplan con los lineamientos normativos y las especificaciones técnicas correspondientes.
- b) Presentar proyecto, que estipule metas, acciones, servicios, costos, número de beneficiarios, entre otros, mismo que deberá ser dictaminado en cuanto a su viabilidad técnica y disponibilidad presupuestal por “LA SEDESOL”.
- c) Aplicar los recursos federales ministrados, única y exclusivamente a lo que establecen las Reglas de Operación del Programa objeto del presente instrumento, así como ejercerlos y comprobarlos, de acuerdo con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) En caso de celebrar contratos, adquirir bienes muebles o bien ejecutar directamente las obras, deberá observar las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y demás ordenamientos aplicables.
- e) Llevar un control del ejercicio de cada uno de los recursos que se aportan mediante el Convenio de Concertación, el avance físico de las acciones en ejecución, así como formular el acta de entrega-recepción de las obras terminadas.
- f) Formular trimestralmente reportes sobre el avance físico-financiero de las obras y/o acciones bajo su responsabilidad y remitirlos a “LA SEDESOL” en el Estado, durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato posterior a la fecha del reporte.
- g) Mantener un registro específico y actualizado mediante una subcuenta en el registro contable del ejercicio, para los recursos federales, estatales y municipales a que se refiere la Cláusula Tercera, así como presentar a “LA SEDESOL”, para su validación, control y seguimiento, los documentos comprobatorios.
- h) Las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas, que reciban recursos públicos federales deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines de este Programa.

QUINTA.- La instrumentación de los proyectos seleccionados se formalizará mediante Anexos Técnicos, elaborados por la Delegación Sedesol y que firmados por las partes se integrarán al mismo.

SEXTA.- El incumplimiento de cualquiera de los compromisos y de las obligaciones asumidas por la instancia ejecutora, “LA ORGANIZACION” o los beneficiarios en el marco del presente Convenio, dará lugar a la rescisión administrativa del mismo. En tal caso las partes se sujetan a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Si se rescindiera el Convenio, el Organismo Ejecutor se compromete a reintegrar a los aportantes los recursos entregados para la realización del objeto del presente instrumento, junto con los intereses que se hubieren generado. Este reintegro será por el monto total o la proporción que no haya sido erogada al momento de la rescisión del presente convenio, según lo determine “LA SEDESOL”. El Organismo Ejecutor tendrá el plazo que establece la legislación aplicable para realizar el reintegro.

SEPTIMA.- El incumplimiento de las obligaciones que asumen las partes en este instrumento jurídico o la desviación de los recursos que se comprometen, originará la suspensión de los apoyos, y en su caso su reintegro, aplicándose las disposiciones a que hubiere lugar en materia de responsabilidad. Los recursos federales que no se destinen a los fines que se establecen en este Convenio de Concertación, y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado, deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, en términos de lo establecido en el artículo ___ del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 20__ y demás normatividad aplicable.

OCTAVA.- En el caso de que "EL EJECUTOR" incurriera en mal uso o disposición de los recursos entregados, o en incumplimiento de los compromisos adquiridos en este Convenio, "LA SEDESOL" y/o "EL GOBIERNO DEL ESTADO" y/o "EL MUNICIPIO" independientemente de la rescisión administrativa del instrumento jurídico, está (n) facultado (s) para iniciar las acciones jurídicas ante la autoridad competente en contra de quien resulte responsable.

NOVENA.- El control, vigilancia y evaluación de los recursos federales a que se refiere la Cláusula Cuarta del presente instrumento, corresponderá a la SEDESOL, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que en coordinación con la SFP, realice la Contraloría del Ejecutivo Estatal.

DECIMA.- Con el objeto de asegurar la aplicación y efectividad del presente instrumento las partes se comprometen a revisar periódicamente su contenido, así como adoptar medidas necesarias para establecer el enlace y la comunicación requerida para dar el debido seguimiento a los compromisos asumidos.

Asimismo, las partes convienen en realizar las previsiones presupuestarias necesarias, a efecto de destinar el dos al millar de las obras por administración o el cinco al millar de las obras cuya ejecución sea por contrato, a fin de que la Contraloría del Ejecutivo Estatal, en el ámbito de su competencia, realice la vigilancia, inspección y control de las acciones materia de este Convenio.

DECIMA PRIMERA.- Para el caso de que se suscitase alguna duda o controversia respecto a la interpretación del presente Convenio, las partes acuerdan expresamente desde ahora, someterse a la jurisdicción de los tribunales federales con sede en el Distrito Federal, renunciando a cualquier otro fuero que pudiera corresponderle en razón a su domicilio presente o futuro.

DECIMA SEGUNDA.- "LA SEDESOL" en el ámbito de su competencia, llevará a cabo el control presupuestal, seguimiento, registro y control de las acciones derivadas del presente Convenio, así como de los recursos que se aporten.

DECIMA TERCERA.- El presente Convenio de Concertación estará vigente a partir del día de su firma y hasta el ___ de ___ de ____.

El presente Convenio se podrá revisar, adicionar o modificar por las partes, conforme a los preceptos y lineamientos que lo originan. Dichas modificaciones deberán constar por escrito, y entrarán en vigor a partir de su suscripción por las partes.

Enteradas las partes de su contenido y alcance legal, firman el presente Convenio de Concertación por cuadruplicado en la Ciudad de _____; a los _____ días del mes de _____ de _____.

POR: "LA SEDESOL"

POR: "EL GOBIERNO DEL ESTADO"

C. _____

C. _____

POR: "EL MUNICIPIO"


POR "LA ORGANIZACION"

C. _____

C. _____

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social"

NOTA: La Leyenda que antecede, deberá imprimirse en todas las hojas del Convenio de Concertación. El convenio será elaborado por la Sedesol y firmado y rubricado por quienes en él intervienen.

	ANEXO 3 PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS FORMATO PDZP-B REPORTE DE AVANCE FISICO-FINANCIERO
---	---

Ejercicio Fiscal _____

Fecha de Reporte _____

I.- Datos del Proyecto

Nombre del Proyecto _____

Entidad Federativa _____ Municipio _____

Localidad _____

Fecha de Inicio _____ Fecha de Término Programada _____

II.- Avance Financiero

II.1.- Inversión Aprobada: (Cifras en pesos)

Total	Federal	Estatad	Municipal	Participantes

II.2.- Inversión Ejercida:

Total	Federal	Estatad	Municipal	Participantes

II.3.- Avance Financiero (II.2 / II.1 X 100):

Total	Federal	Estatad	Municipal	Participantes

III.- Avance Físico

III.1.- Metas Aprobadas:

III.2.- Metas Alcanzadas:

III.3.- Avance Porcentual:

Unidad de Medida _____

Cantidad _____

Unidad de Medida _____

Cantidad _____

Avance Físico del Periodo que se Reporta: _____ Avance Físico Acumulado: _____

IV.- Observaciones

Representante de la Instancia Ejecutora
(Nombre, Firma, Domicilio, Teléfono y RFC)

**DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE LOS
DATOS CONTENIDOS EN ESTE INFORME SON VERIDICOS**

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página
www.microrregiones.gob.mx

Presentar original y dos copias / Contacto para consultas sobre este formato
guillermo.huerta@sedesol.gob.mx

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República
y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

INSTRUCTIVO DE LLENADO**FORMATO PDZP-B / REPORTE DE AVANCE FISICO FINANCIERO**

Ejercicio Fiscal	Indicar el año en el que se realizará la obra, proyecto o acción.
------------------	---

Fecha de Reporte	Señalar la fecha del reporte mensual o trimestral de que se trate indicando día, mes y año.																				
Datos del proyecto	Señalar el nombre del proyecto, obra o acción, la entidad federativa, municipio y localidad, así como la fecha de inicio de la obra, proyecto o acción y la fecha de término programada.																				
Avance financiero	Indicar la inversión aprobada por Sedesol desagregando los importes Federal, Estatal, Municipal y de Participantes; señalar la inversión ejercida en el periodo que se reporta desagregando los importes Federal, Estatal, Municipal y de Participantes; indicar en porcentaje el avance financiero por cada uno de los rubros Federal, Estatal, Municipal y de Participantes; este último dato resulta de dividir el monto ejercido entre el monto aprobado, multiplicando por 100.																				
Avance físico	<p>Indicar las metas aprobadas al proyecto, obra o acción, así como las metas alcanzadas desagregando unidad de medida y cantidad; el avance porcentual resulta de dividir las metas alcanzadas entre las metas aprobadas, multiplicando por 100.</p> <p>Ejemplo:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Metas Aprobadas</th> <th colspan="2">Metas Alcanzadas</th> <th>Avance</th> </tr> <tr> <th colspan="2"></th> <th colspan="2"></th> <th>Porcentual</th> </tr> <tr> <th>Unidad de medida</th> <th>Cantidad</th> <th>Unidad de medida</th> <th>Cantidad</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Transformador</td> <td>10</td> <td>Transformador</td> <td>8</td> <td>80 %</td> </tr> </tbody> </table>	Metas Aprobadas		Metas Alcanzadas		Avance					Porcentual	Unidad de medida	Cantidad	Unidad de medida	Cantidad		Transformador	10	Transformador	8	80 %
Metas Aprobadas		Metas Alcanzadas		Avance																	
				Porcentual																	
Unidad de medida	Cantidad	Unidad de medida	Cantidad																		
Transformador	10	Transformador	8	80 %																	
Avance físico del periodo que se reporta	Señalar el avance físico al mes o trimestre del reporte.																				
Avance físico acumulado	Indicar el avance físico acumulado, es decir el avance total desde que la obra inició hasta la fecha de reporte.																				
Observaciones	Espacio para comentarios que se consideren relevantes.																				
Nombre, firma, domicilio, teléfono y RFC del representante de la instancia ejecutora	Señalar el nombre completo, firma, domicilio, teléfono y registro federal de contribuyentes (con homo clave) del representante de la instancia ejecutora.																				



ANEXO 4
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS
FORMATO PDZP-C
ACTA DE ENTREGA-RECEPCION

EN LA LOCALIDAD DE _____, MUNICIPIO DE _____, DEL ESTADO DE _____; SIENDO LAS _____ HORAS DEL DIA DE _____ DEL 20____, SE REUNIERON EN LAS INSTALACIONES DE _____, LAS SIGUIENTES PERSONAS:

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

QUIENES ASISTEN COMO REPRESENTANTES AUTORIZADOS DE LAS DEPENDENCIAS SEÑALADAS AL ACTO DE ENTREGA-RECEPCION DE LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) DENOMINADA: _____

EJECUTADA POR:

EL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE ESTA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) SE REALIZO EN EL MARCO DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS, CON LA SIGUIENTES CARACTERISTICAS:

No. DE OBRA	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	PARTICIPANTES

FECHA DE INICIO _____ FECHA DE TERMINO _____ MODALIDAD DE EJECUCION _____ UNA VEZ VERIFICADA LA OBRA MEDIANTE RECORRIDO O INSPECCION, POR LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN ESTE ACTO, SE CONCLUYE QUE LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) SE ENCUENTRA TOTALMENTE TERMINADA Y FUNCIONANDO, POR LO QUE SE HACE ENTREGA DE LA MISMA A _____

_____, QUIEN RECIBE Y MANIFIESTA EXPLICITAMENTE EL COMPROMISO DE DARLE MANTENIMIENTO, CONSERVARLA, VIGILAR Y SUFRAGAR SU CORRECTA OPERACION.

EL EJECUTOR SE OBLIGA A RESPONDER DE LOS DEFECTOS, VICIOS OCULTOS O CUALQUIER OTRA RESPONSABILIDAD EN QUE HUBIERE INCURRIDO DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACION APLICABLE.

DE EXISTIR INCONFORMIDAD SOBRE LA EJECUCION DE LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) SE ANOTARAN LAS CAUSAS _____

ENTREGA LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO)	RECIBE
_____ DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE LOS DATOS CONTENIDOS EN ESTE INFORME SON VERIDICOS	_____

TESTIGOS

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.microrregiones.gob.mx
 Presentar los ejemplares de acuerdo al número de participantes. / Contacto para consultas sobre este formato guillermo.huerta@sedesol.gob.mx

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

INSTRUCTIVO DE LLENADO
FORMATO PDZP-C / ACTA DE ENTREGA RECEPCION

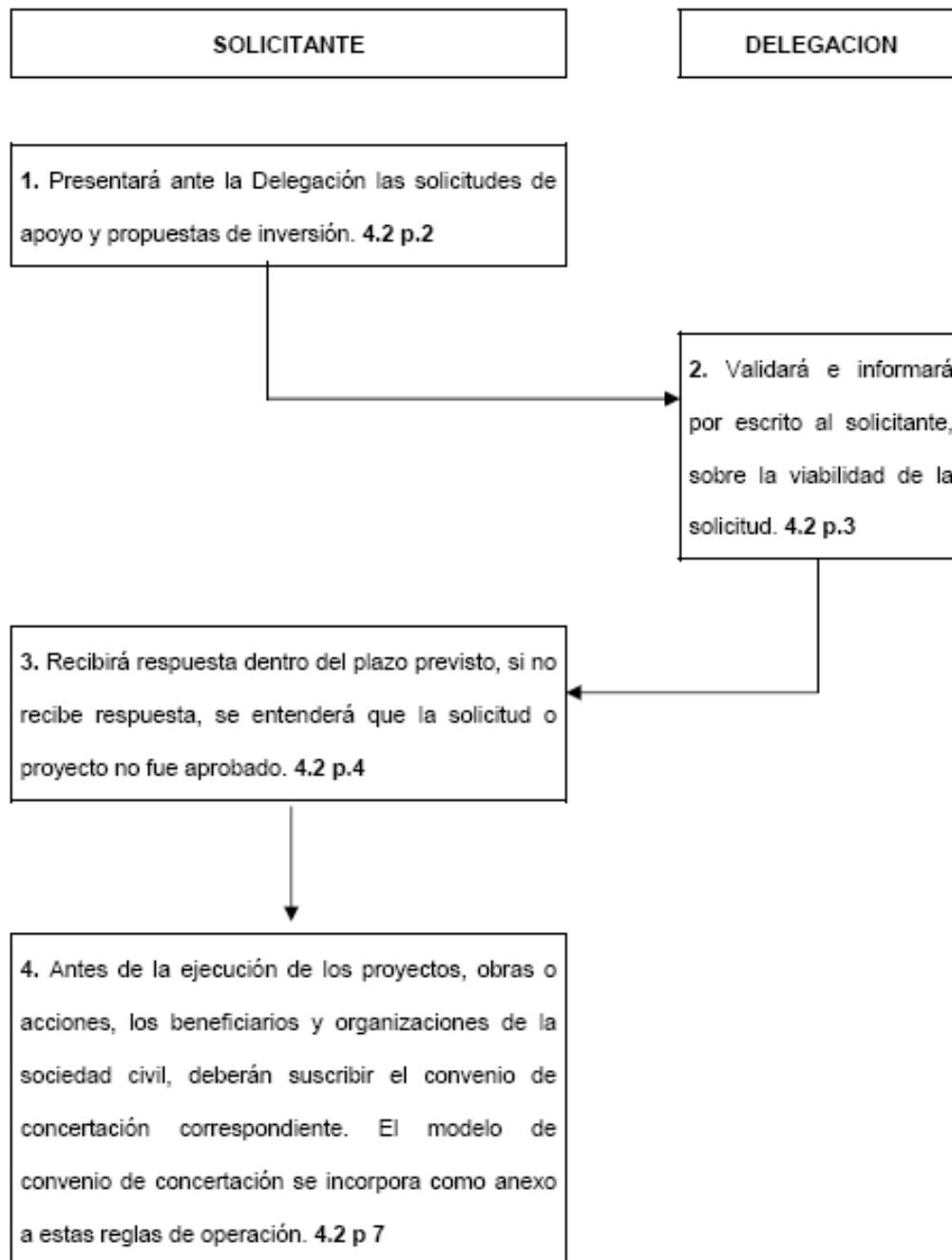
Datos del lugar de la realización del evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre de la localidad, municipio, entidad federativa, hora y fecha del evento de entrega-recepción.
Nombre, cargo y dependencia de las personas que participan en el evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento	Indicar el nombre, cargo y dependencia de adscripción de las personas participantes en el evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento; se señalarán los datos de quien entrega la obra, de quien recibe, así como de los testigos que participan y presencian el acto.
Datos de la obra y de la instancia ejecutora	Señalar el nombre de la obra, proyecto, acción o equipamiento, así como de la instancia ejecutora.
Fecha de inicio, fecha de término y modalidad de ejecución	Indicar la fecha de inicio de la obra, proyecto, acción o equipamiento; la fecha en que fue concluida, así como la modalidad de ejecución (administración directa, contrato).
Identificación de la instancia que recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre completo de la instancia que recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento.
Causas de inconformidad	De existir inconformidad sobre la obra, proyecto, acción o equipamiento, en este espacio se señalará lo correspondiente.
Datos de quien entrega la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre completo del responsable de la instancia que entrega la obra, proyecto, acción o equipamiento.
Datos de quien recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre completo del responsable de la instancia que recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento.

Testigos	Nombre y firma de los testigos que presenciaron el evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento.
----------	---

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

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.

FLUJOGRAMA DE MECANISMO DE SELECCION



Bibliografía.

- Amaya León, Luis, Ocampo Hurtado, Roberto, *El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias: Evolución y Evaluación*, núm. 117, México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), 2011, 34 pp.
- Arriagada, Irma, *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, núm. 119, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006, 44 pp.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, 22 de julio de 2012, 275 pp.
- Blanco Ismael, Gomá Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. Revista CLAD reforma y democracia, No. 26. Junio de 2003, Caracas., 15 pp.
- Boisier, Sergio. *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* Chile, 1999, 22 pp.
- Calva, José Luis, *Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 390 pp.
- Cordera, Rolando; Lomelí Vanegas, Leonardo, *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, México Serie: Cuadernos de Desarrollo Humano de la Secretaría de Desarrollo Social, 2005, 38 pp.
- Delgadillo Macías, Javier, *Política territorial en México: Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2008, 635 pp.
- Delgadillo Macías, Javier. *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2004, 196 pp.
- Echeverry Rafael, Sotomayor Octavio, *Estrategia de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*, Chile, Naciones Unidas, 2010, 91 pp.
- Fuentes, Mario Luis. *Una visión de México en el nuevo milenio*, México, Paideia, S.A. de C.V, 2006, 750 pp.

- Gómez-Alvarez, David, *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 2009, 347 pp.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, *Índice de Competitividad Urbana 2012*, 172 pp.
- Kliksberg, Bernardo, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1998, 229 pp.
- Ortiz, Isabel, *Guía de orientación de políticas públicas*, Nueva York Organización de las Naciones Unidas, 2007, 75 pp.
- Peña Sánchez, Antonio Rafael. Tesis doctoral, *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Universidad de Cádiz, 580 pp.
- Prats, Joan, *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorización la política*, Instituto Internacional de Gobernabilidad-paper núm 43, 12 pp.
- Rojas, Carlos "Política social. Una visión de México", *México Social*, núm. 15, México, "Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), Octubre, 2011, 60 pp.
- Saldivar Moreno Antonio, Arreola Muñoz, Arturo V., *Entre lo territorial y lo sectorial: La experiencia de las microrregiones en la Selva Lacandona, Chiapas*, *Revista de Geografía Agrícola*, núm 037, México, Universidad Autónoma de Chapingo, julio-diciembre, 2006, 75 pp.
- Tello Macías, Carlos, "Sobre la pobreza en México", *México Social*, núm. 15, México, "Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS)", Octubre, 2011, 60 pp.
- Valdez Paz, Juan; Espina, Mayra, *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Uruguay, UNESCO-FLACSO, 2011, volumen 2, 296 pp.

Fuentes Institucionales.

- Consejo Nacional de Población (CONAPO) Índice de marginación 2005, 51 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, 122 pp.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Promoviendo el crecimiento en todas las regiones*, OECD Publishing, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2012, 91 pp.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.
- Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el Ejercicio Fiscal 2009
- Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012.
- Entrevista realizada en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 19 de abril de 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, México, 2008, 91 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Vivir mejor. Política social del Gobierno Federal*.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Una Estrategia de Desarrollo Regional. Contribuciones para la definición de una Agenda de Política Pública Nacional*, México, 10-11 de octubre de 2011, 39 pp.

Mesografía.

- Banco Mundial.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7295/wps421401update1.pdf?sequence=1>
- Cabrero, Enrique, *Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?* [en línea], México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de México, 2005, Dirección URL: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cabrero_final_2005.pdf, [consulta: 17 de octubre de 2012].
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)* [en línea], 93 pp; Dirección URL: http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf [consulta: 18 de octubre de 2012].
- <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/default.aspx?entra=pdzp>