



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA *ESTRATEGIA 100x100* DE AYUDA SOCIAL DE LA SEDESOL Y SU IMPACTO EN EL INCREMENTO DEL IDH

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(Opción Ciencia Política)

P R E S E N T A:

**ROBERTO CARLOS ESQUIVEL VILLASEÑOR**

ASESOR: Dra. Rosa María Lince Campillo



Ciudad Universitaria, noviembre de 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



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.

*Al que hace posible todo... a DIOS.  
A mis padres y hermana por estar siempre.  
Con especial agradecimiento a Rosa M. Lince, Eunice Calderón,  
Marco L. Arellano, Silvia G. Cabrera, Karla Valverde, su apoyo y  
paciencia hacen realidad este trabajo.*

*...a ti.*

## TABLA DE CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN GENERAL .....	5
----------------------------	---

### CAPÍTULO I.

#### LAS ESTRATEGIAS SOCIALES COMO RESPUESTA A LA POBREZA EN MÉXICO.

Introducción al Capítulo .....	10
<b>1.1. Geografía de la pobreza en México: regiones y municipios más necesitados del país hacia la segunda mitad del Gobierno Federal 2006-2012 .....</b>	<b>19</b>
1.1.1. Ubicación territorial de la pobreza .....	19
<b>1.2. La pobreza y sus diferentes visiones .....</b>	<b>26</b>
1.2.1. Algunas definiciones de pobreza objetiva y criterios para abordarla .....	27
1.2.2. Tipología de pobreza que propone revertir la <i>Estrategia 100x100</i> .....	33
1.2.3. Pobreza Multidimensional .....	35
1.2.3.1. Metodología multidimensional en el contexto mexicano .....	36
1.2.3.2. ¿Qué mide el factor multidimensional? .....	37
1.2.4. Desarrollo humano y Calidad de vida .....	39
<b>1.3. Génesis de las Estrategias para el desarrollo regional .....</b>	<b>43</b>
1.3.1. Necesidades generales en vivienda a nivel país durante el Gobierno Federal 2006-2012 .....	43
1.3.2. Estrategias para el desarrollo regional integral y focalizado .....	45
1.3.2.1 <i>Estrategia Vivir mejor</i> .....	46
1.3.2.2 <i>Estrategia 100x100</i> .....	48
<b>Conclusión del Capítulo .....</b>	<b>48</b>

### CAPÍTULO II.

#### ESTRATEGIA 100x100: INICIATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 2006-2012.

Introducción al Capítulo .....	51
<b>2.1. Del programa social a la <i>Estrategia</i> .....</b>	<b>53</b>
<b>2.2. Creación de la <i>Estrategia 100x100</i> .....</b>	<b>59</b>
2.2.1. Objetivos y ejes de la <i>Estrategia</i> .....	60
2.2.1.1. Enfoque territorial .....	65
2.2.1.2. Participación comunitaria .....	66
2.2.1.3. Coordinación interinstitucional .....	68
<b>Conclusión del Capítulo .....</b>	<b>70</b>

### CAPÍTULO III.

#### POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEDESOL, UNIDAD DE MICRORREGIONES.

<b>Introducción al Capítulo .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1. Políticas públicas como respuesta a la pobreza extrema.....</b>	<b>74</b>
3.1.1. Políticas públicas: ¿Qué son?.....	73
<b>3.2. Realidad de la <i>Estrategia 100x100</i>.....</b>	<b>78</b>
3.2.1. Análisis por vertiente de la <i>Estrategia 100x100</i> .....	79
3.2.1.1. Educación.....	82
3.2.1.2. Salud .....	87
3.2.1.3. Generación de opciones de ingreso; e Infraestructura social básica .....	92
3.2.1.4. Vivienda.....	100
3.2.1.5. Protección de los recursos naturales .....	105
3.2.2. Pobreza extrema en las Entidades de la <i>Estrategia</i> : evolución y participación.....	109
<b>Conclusión del Capítulo .....</b>	<b>114</b>
<b>CONCLUSIÓN GENERAL.....</b>	<b>117</b>

#### PROPUESTA DE MEJORA

a) Diseño .....	123
b) Operación.....	127
c) Resultados.....	130
<b>FUENTES REFERENCIALES .....</b>	<b>136</b>

## INTRODUCCIÓN GENERAL.

Hablar de pobreza es abordar un tema que no posee una conceptualización definitiva, debido a que el fenómeno es inherente al devenir social de la población en que se presenta, y fluctúa según las situaciones económicas, sociales y culturales disimiles en cada país y aún más en cada región del mundo.

Asimismo, un factor preciso de no soslayar lo es el correspondiente a la objetividad y subjetividad de su estudio: la primera circunscripción se refiere a todo aquello medible y cuantificable, la segunda es relativa a su percepción.

Para homologar lo más posible su combate, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han acuñado una serie de umbrales objetivos basados en el ingreso.

En este sentido, nuestro tema de estudio en el presente trabajo, la *Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los 100 Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano en el País*, también referida como *Estrategia 100x100* o simplemente *E100x100*, que a la postre evolucionaría de 100 a 125 municipios atendidos, entiende que la pobreza conlleva una estrecha relación con la variable del ingreso. Por ello incluye dentro de sus objetivos incrementarlo, pero también conjuga la conceptualización de la ONU al contemplar los componentes de esperanza de vida, alfabetismo y nivel de vida digno.

Estos tres componentes son una aportación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien los engloba a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mismo que puede definirse como la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano,

a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano, y es una variable fundamental para la calificación de un país o región.

Es precisamente el PNUD quien identifica a la pobreza como un fenómeno multidimensional que no se agota planteándola en términos de ingreso, sino que debe ser entendida en sus dimensiones materiales, culturales y sociales. De esta forma y para el efecto de contar con una metodología más completa, en 2009 México fue pionero en instrumentar la medición multidimensional, conjugando variables de ingreso y carencias sociales.

Al respecto la *Estrategia* aborda a la pobreza desde una visión multidimensional, debido a que sus objetivos ponderan la mejora del ingreso y la búsqueda del bienestar de las necesidades insatisfechas o carencias en educación, salud, infraestructura y vivienda. Es decir, entiende por pobreza la desventaja derivada de la falta de ingreso y presencia de condiciones sociales precarias en los individuos, familias y grupos de los 125 municipios más pobres del país, lo cual les impide acceder a las condiciones de vida y comodidades mínimas aceptables dentro del contexto nacional.

Los 125 municipios con menor IDH se encuentran en las entidades de Oaxaca (58 municipios), Guerrero (21), Chiapas (20), Veracruz (15), Puebla (9), Nayarit (1) y Durango (1), cuya población total es de 1.4 millones, distribuida en 6,857 localidades, en los cuales se padecen como principales rezagos el acceso al agua en vivienda, drenaje, servicio sanitario y electricidad.

Cabe señalar que, aunque pobreza y marginación no evocan estrictamente al mismo fenómeno (la pobreza define a la población que se encuentra con algún grado de carencia o necesidad; la marginación se refiere al grado de segregación geográfica y/o social), en este análisis se abordan como unidad, esto porque las características de la marginación en sentido geográfico y social de los 125 municipios son el origen parcial de su pobreza.

Bajo esta idea, la relación entre pobreza y marginación confluye en el listado de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), el cual es un documento anual incluyente



de las investigaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con sustento jurídico en el Artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social.

El listado de las ZAP es el instrumento que emplea la SEDESOL para combatir la pobreza, en su edición de 2012 ubica a 849 municipios rurales, mismos que según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) albergan en su mayoría localidades entre 100 a 499 habitantes, traduciéndose en elevados índices de dispersión territorial y poblacional que encarecen la aplicación de políticas públicas.

Y aunque la mayor parte de la población mexicana según las ZAP 2011 vivía en municipios con marginación muy baja y baja (74.4 millones en 702 municipios) son más los municipios que tienen un grado de marginación alto y muy alto (1,251 municipios con 17 millones de habitantes), confirmando la dispersión territorial como un componente ascendente de la pobreza en el país.

Con esta especificidad en enero de 2007 nace la *Estrategia* como iniciativa del Gobierno Federal 2006-2012, atendiendo a los municipios más pobres que hasta ese entonces no eran abordados de manera exclusiva o focalizada. Por lo que el gabinete social de Felipe Calderón comenzó a construir lo que ellos llamaron un nuevo esquema de subsidiariedad que privilegiara la coordinación horizontal (dependencias federales) y vertical (órdenes de gobierno).

El nuevo esquema se diseñó como una estrategia debido a que con este formato es posible englobar esfuerzos interinstitucionales, es decir, de más de una secretaría u organismo, traduciéndose en la convergencia de mayores recursos; contrario a las limitaciones de un formato de programa social, el cual es exclusivo a una institución.

Tal vinculación se plasmó para ser financiada a través de inversiones integrales con propósitos definidos en un plan de recursos y número de municipios a incrementarse año con año, contemplando además la participación de los gobiernos estatales.

La *Estrategia* se formalizó bajo dos objetivos específicos: 1) aumentar el ingreso de la población objetivo mediante acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de empleo; y 2) elevar su calidad de vida al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de educación, así como las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica.

Se persiguen estos objetivos a través de 41 acciones principales diversificadas en 6 ejes de acción: educación, salud, opciones de ingreso, infraestructura, vivienda, y recursos naturales. Cada eje es presidido por una institución en particular y la SEDESOL además de fungir como secretario técnico en toda la *Estrategia* también preside el eje de vivienda.

Es a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde la *Estrategia* tiene sustento, al priorizar allí, el incremento de la competitividad y productividad a través de políticas públicas diferenciadas, y al ser el curso por el cual se concretan acciones que buscan resolver problemas de interés social, son precisamente las políticas públicas el mecanismo usado por la *Estrategia* para mejorar el ingreso e incrementar el nivel de vida.

Su aplicación comienza en el Gabinete Social del Ejecutivo, quien establece los términos de la política, una vez planteada su focalización, la SEDESOL a través de la Unidad de Microrregiones, elabora las reglas de operación y dicta los parámetros y metas a las Delegaciones Estatales de la Secretaría.

La Unidad de Microrregiones es el área de la SEDESOL que busca articular a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las personas que habitan en los municipios y las localidades con los mayores índices de marginación; bajo la responsabilidad y coordinación de la Unidad, se llevan a cabo las políticas públicas de la *Estrategia*.

En conjunto la *Estrategia* de 2007 a 2011 invirtió un total de 38,272.8 millones de pesos, siendo el eje de infraestructura el que mayor inversión tuvo, seguido

por el de salud, educación, productividad, vivienda y medio ambiente. La Unidad de Microrregiones aportó 7,808.8 mdp, y con ellos se concretaron 26,057 proyectos.

De esta forma la *Estrategia* se inscribió de manera presupuestalmente importante como un mecanismo de beneficio a los 125 municipios más pobres del país, pero como se explorará en las siguientes líneas, sus objetivos se cumplieron parcialmente, siendo menester incluir otros para abordar a la pobreza desde una verdadera visión multidimensional.

En el capítulo uno *Las estrategias sociales como respuesta a la pobreza en México*, entre otros aspectos, se dilucidará si efectivamente las voluntades pensadas fueron las realmente vividas durante la operación de la *Estrategia*, asimismo si requiere o no ajustes en cuanto al umbral de pobreza que plantea, es decir, ¿la *Estrategia* es la respuesta que resuelve la pobreza extrema en México?

A lo largo del capítulo dos *Estrategia 100x100: Iniciativa del Gobierno Federal 2006-2012*, comentaremos si funcionan adecuadamente sus mecanismos intrínsecos (participación comunitaria, enfoque territorial y coordinación interinstitucional), así como si se cumple o no la premisa de incluir año con año a más municipios en su universo de atención y un presupuesto anualmente ascendente.

Finalmente, en el capítulo tres *Políticas públicas en la SEDESOL, Unidad de Microrregiones*, se plasman las cifras emanadas de la operación de la *Estrategia*, exponiendo con datos duros si es efectiva o no, o en otras palabras, sí vale lo que cuesta, pues en cinco años mejoró la condición de 147,100 mexicanos, para lo cual se erogaron 38 mil millones de pesos.

A continuación: la *Evaluación de las Políticas Públicas en la Estrategia 100x100 de ayuda social de la SEDESOL y su impacto en el incremento del IDH*.

# LAS ESTRATEGIAS SOCIALES COMO RESPUESTA A LA POBREZA EN MÉXICO.

## INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

Al inicio del Gobierno de Felipe Calderón existían grandes desequilibrios regionales en México y en su discurso se manifestaba la voluntad y el consenso para avanzar en el desarrollo regional a favor de resolver la problemática de las desigualdades socio-económicas.

El incremento de la competitividad y productividad a través de políticas públicas diferenciadas, se priorizó a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Sin embargo, para acceder a una plena competencia y permear productivamente en los espacios geográficos más vulnerables, se buscó la igualdad de oportunidades aumentando el desarrollo humano y el bienestar de las personas, especialmente de quienes vivían en situación de pobreza.

Bajo este contexto se aplicaron diversas estrategias pretendiendo contener y revertir las condiciones negativas para el desarrollo humano, entre las cuales destacaron la *Estrategia Vivir mejor* por ser el principal conducto del Gobierno hacia el apoyo social y la *Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los 100 Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano en el País*, también referida como *Estrategia 100x100* o simplemente *E100x100*, que a la postre evolucionaría de 100 a 125 municipios atendidos.

En enero de 2007, el Ejecutivo Federal formalizó la *Estrategia 100x100* con dos objetivos: aumentar el ingreso de la población que habita en los municipios más pobres, a través de acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de trabajo; y elevar el nivel en la calidad de vida de sus habitantes, por medio de la mejora en diversos aspectos tales como el acceso y calidad en los servicios de salud y de educación, así como la optimización en las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica.

Los 125 municipios objetivo, se encuentran enclavados en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Durango y Nayarit; y sus mayores necesidades a revertir corresponden al acceso a agua potable, infraestructura sanitaria y eléctrica, así como a la dispersión geográfica, nivel de ingresos y hacinamiento, tópicos que son abordados por la *Estrategia*, exceptuando la dispersión geográfica.

En este enfoque la *Estrategia* aborda a la pobreza desde una visión multidimensional, debido a que sus objetivos ponderan la mejora en los niveles de ingreso y la búsqueda del bienestar de las necesidades insatisfechas (educación, salud, infraestructura, vivienda). Para la *Estrategia* la pobreza es la desventaja derivada de la falta de ingreso y presencia de condiciones sociales precarias en los individuos, familias y grupos, lo cual les impide acceder a las condiciones de vida y comodidades mínimas aceptables dentro del contexto nacional.

Y entiende por desarrollo humano la cantidad de opciones que tiene una persona en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. Siguiendo la lógica: a mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo. Mientras que la calidad de vida es abordada en relación a la situación deseable, que a través de una vida digna se busca concretar en su población objetivo.

De esta manera, la *Estrategia* surge bajo una concepción novedosa en la focalización de apoyo social y se desenvuelve a partir del factor multidimensional, empero ¿realmente existió un consenso y voluntad para su operación?, ¿requiere ajustes?, ¿es adecuado el umbral de pobreza que emplea? éstas y otras interrogantes se responden en las siguientes líneas.

## **CAPÍTULO I. LAS ESTRATEGIAS SOCIALES COMO RESPUESTA A LA POBREZA EN MÉXICO.**

Como mencioné, al inicio del Gobierno de Felipe Calderón existían grandes desequilibrios regionales en México, por ello era menester construir nuevas relaciones de colaboración para el desarrollo regional entre los distintos órdenes de gobierno, así como con la sociedad y avanzar hacia políticas públicas diferenciadas según las características de las distintas regiones.<sup>1</sup>

En el discurso oficial existía consenso y voluntad en los gobiernos Federal y estatales para avanzar en el desarrollo regional, sobre todo a favor de resolver la problemática de las desigualdades socio-económicas.<sup>2</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012), las políticas públicas diferenciadas se plasmaron como elementos clave para incrementar el nivel de competitividad. Por ello, en sus objetivos, programas, metas y criterios establecidos, el Gobierno de Felipe Calderón manifestó la misión de apuntalar las condiciones de competitividad y productividad para incidir en un mayor crecimiento económico.

No obstante, este crecimiento en la economía debía reflejarse positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexicanos y especialmente en aquellos grupos con situaciones económicamente vulnerables. Derivado de tal necesidad y en lo correspondiente al enfoque de la pobreza, el PND exploró en su Eje 3 *Igualdad de oportunidades*, las directrices empleadas por el Gobierno Federal para medir y contrarrestar la pobreza de las regiones más necesitadas.

---

<sup>1</sup> Las políticas públicas son el conducto de acción a través del cual los gobiernos abordan las cuestiones de interés público, mismas que son tan variadas como las necesidades humanas y van desde aspectos primordiales para la existencia de vida hasta aquellas relativas a formas complejas de organización social. El concepto y relación de las políticas públicas en torno a la *Estrategia 100x100* se exponen con mayor exactitud en el apartado 3.1. *Políticas públicas como respuesta a la extrema pobreza* (Vid. p. 74).

<sup>2</sup> Sin embargo este consenso y voluntad no se dio en la práctica de la *Estrategia 100x100* de 2007 a 2011, ya que como se muestra en el Capítulo III, por cada peso de aportación federal los estados sólo participaron con casi 4 centavos (Vid. p. 113).

Las líneas de acción para el combate a la pobreza en estas regiones, se alinearon al objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. En él se propuso disminuir las disparidades regionales bajo los tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial, y de acuerdo al nivel de ingresos, educación, acceso a los servicios básicos de salud, alimentación y vivienda.

“Pobreza alimentaria: su erradicación tiene como objetivo reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza (alimentaria) con políticas públicas que superen un enfoque existencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Pobreza de capacidades: para revertirla es menester apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

Pobreza patrimonial: es necesario lograr un patrón territorial que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.”<sup>3</sup>

El enfoque para erradicar la pobreza de tipo alimentaria se basó en acciones que pretendían dejar a un lado apoyos paliativos por los generadores de capital humano. En este mismo sentido se esperó concebir la inercia para incorporar al campo laboral a los mexicanos afectados por la pobreza de capacidades; mientras que la pobreza patrimonial esperaba frenarse y revertirse primero con el ordenamiento territorial para evitar mayores dispersiones poblacionales y segundo con la dotación de mayor y mejor infraestructura en las localidades dispersas y alejadas de centros poblacionales desarrollados.<sup>4</sup>

Obedeciendo a estas directrices en políticas públicas, el Gobierno Federal 2006-2012 con relación al gobierno antecesor, reorientó en diversas aristas el

---

<sup>3</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Vivir mejor*, Política Social del Gobierno Federal 2007-2012, México, pp. 18-23.

<sup>4</sup> Se aborda una explicación más detallada acerca de las tres tipologías de pobreza en: *Líneas de pobreza que aborda la Estrategia 100x100* (Vid. p. 34).

apoyo al desarrollo social y como ejemplo, la creación de una nueva vinculación entre la federación y los sectores más pobres del país, lo que entre tanto originó nuestro tema de estudio en la presente tesis, la *Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los 100 Municipios con menor índice de Desarrollo Humano en el País*, mejor conocida como *Estrategia 100x100* o simplemente *E100x100*, la cual transitó a focalizarse de 100 a los 125 municipios más pobres de México.

Dicha focalización se ejecuta a través de 41 acciones principales desagregadas en los 6 ejes rectores de la Estrategia, y sustentada a partir del PND 2007-2012 dentro del Eje 3 *Igualdad de Oportunidades, Objetivo 1, Estrategia 1.2*.

La *Estrategia 100x100* se dirige a reducir la desigualdad en los municipios con menor índice de desarrollo, mediante inversiones integrales con propósitos definidos en un plan que se incrementa año con año, (...) prevé la participación de las autoridades estatales y, sobre todo, de las municipales, a las que se invitará a incorporarse, respetando en todo momento las facultades de cada orden de gobierno, (...) tendrá como una de sus bases más importantes la participación social.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, [en línea], dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html>



**LA ESTRATEGIA 100x100 A PARTIR DEL  
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND 2007-2012)**

**PND 2007-2012** Establece los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del Gobierno Federal, dicta los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.

→ **EJE 3. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES** Acción en torno al desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos.

→ **3.1 SUPERACIÓN DE LA POBREZA** De tipología alimentaria, de capacidades y patrimonial.

→ **OBJETIVO 1** Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

→ **ESTRATEGIA 1.2** Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.

→ **ESTRATEGIA 100x100** Transformar de manera integral, las condiciones de rezago de los 125 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.

Por medio de 41 acciones principales contenidas en 6 ejes de acción:  
1) Educación; 2) Salud; 3) Generación de Opciones de Ingreso y Fortalecimiento de la Actividad Económica; 4) Infraestructura Social Básica; 5) Vivienda; 6) Protección de los Recursos Naturales.

Fuente: Elaboración propia. Con datos de: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, [en línea], dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html>; *Estrategia 100x100*, [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>

La inédita focalización de recursos hacia los 100 y después 125 municipios más pobres, tuvo su origen inmediato en el resultado de las valoraciones hechas en materia al gobierno de Vicente Fox. En lo que se refiere al atraso y desarrollo regional, el documento de la administración de Vicente Fox (PND 2001-2006) establecía lo siguiente:

- “Superar las desigualdades entre regiones: que ha llevado a establecer un sistema de planeación del desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema.
- Planeación del desarrollo regional: debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto a la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país.
- Propiciar la interacción: en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región).
- Sociedad civil organizada y sector privado: son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional.”<sup>6</sup>

El PND empleado en el sexenio de Vicente Fox contenía aspectos muy rescatables, tales como una visión de respeto hacia las comunidades y una vinculación política más federalizada, además, se delinearon 5 mesorregiones derivadas de la importancia para el desarrollo regional, a través del logro de una coordinación entre los órdenes de gobierno y la oportunidad de asociaciones intermunicipales.<sup>7</sup>

Sin embargo, al término de la Administración 2000-2006 no se reflejaron positivamente las múltiples innovaciones que a través de las políticas públicas se aplicaron al tema de la pobreza.

Según datos contenidos en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005, la pobreza rural aumentó un punto porcentual, específicamente la pobreza alimentaria rural creció en 1,045,891 personas, la

---

<sup>6</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México pp. 9-13.

<sup>7</sup> Las mesorregiones se crearon para facilitar la gestión política-administrativa dentro del territorio nacional y resultan de la agrupación de los estados de la República mexicana en cinco grandes grupos: Noroeste, Noreste, Centro País, Centro Occidente y Sur Sureste.

pobreza de capacidades aumentó en 986,000 mexicanos y la del tipo patrimonial ascendió en 1,148,972 personas.<sup>8</sup>

Con Vicente Fox, las siguientes estadísticas determinaron una nueva regionalización y la búsqueda de su desarrollo:

<b>DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LOS MUNICIPIOS MÁS POBRES DE MÉXICO</b>	
1.334 municipios	En 31 estados
1.294 municipios de Alta y Muy Alta Marginación.	En 263 microrregiones <sup>9</sup>
13 municipios de marginación relativa en 5 estados con alguna lengua indígena.	Con 99,891 localidades
27 municipios con 40% o más de hablantes de alguna lengua indígena.	En 62,238 localidades con menos de 50 mil habitantes
19.9 millones de personas habitan en las denominadas microrregiones.	En la totalidad del territorio nacional

Fuente: CONAPO 2000.

Durante este período se vira hacia la importancia de impulsar, junto con los gobiernos locales, procesos de desarrollo en comunidades priorizadas por su rezago y concentradas en las mesorregiones.

<sup>8</sup> Con datos de cálculos efectuados por los investigadores Araceli Damián y Julio Boltvinik, [en línea], dirección URL:

[http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/fox\\_pobreza\\_rural.htm](http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/fox_pobreza_rural.htm)

No obstante y a pesar de que en la página *inegi.org.mx* no se encuentran disponibles los datos, sí se puede corroborar el incremento en CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, p.16, [en línea], dirección URL: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/6778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/6778.pdf)

<sup>9</sup> Con Fox las microrregiones eran los territorios conformados por los municipios de alta y muy alta marginación que presentaban los mayores rezagos estructurales en el país, hoy en día ya no se les conoce como microrregiones, sino como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) las cuales pueden ser tanto rurales como urbanas. No obstante la Unidad de la SEDESOL que administra los programas o estrategias concernientes a esa focalización, sigue llamándose Unidad de Microrregiones.

En cada mesorregión se operaron procesos locales para la organización y la coordinación; no obstante existía una minúscula experiencia de colaboración entre autoridades estatales (coordinación horizontal) con la Administración Pública Federal (coordinación vertical), lo cual resultó en procesos con distintos avances y grados de maduración en las diferentes mesorregiones.

La planeación y coordinación para avanzar en este ámbito estuvo limitada por varios factores, por lo que se precisó consolidar una visión estratégica consensuada del país con políticas de estado.

De igual forma se requería de un esquema de subsidiariedad donde existiera una coordinación interinstitucional sobre las acciones territoriales, cada dependencia federal realizaba un trabajo sectorial de manera independiente del resto y lo más grave, sin una visión integral de las regiones.

Por ello se habría de ajustar la denominada *desigualdad regional*, pero todo esto no era posible y viable con políticas inconexas, sin continuación y obsoletas y con divisiones en los equipos de trabajo que en el mejor de los casos sí poseían objetivos nacionales, pero no de acuerdo común.

Esto dio pauta a la creación de nuevas políticas públicas en el Gobierno de Felipe Calderón, tomándose en cuenta un esquema en el que la focalización (125 municipios) significa un rol importante en su planeación y orientación.

## **1.1. Geografía de la pobreza en México: regiones y municipios más necesitados del país hacia la segunda mitad del Gobierno Federal 2006-2012.**

La pobreza en México se traduce como un serio problema acaecido en todo el territorio nacional, sin embargo, sus consecuencias son más lastimeras en entornos marginados, o sea en aquellos espacios geográficos alejados de las grandes ciudades o de los factores generadores de desarrollo como el empleo y las actividades productivas.

No obstante aunque pobreza y marginación no evocan estrictamente al mismo fenómeno, en el siguiente sub apartado las abordo en unidad, ello porque las características de la marginación en sentido geográfico y social de los municipios más pobres son el origen parcial de su pobreza.

Empero, esta correspondencia aplicable desde mi punto de vista a las políticas públicas focalizadas por la *Estrategia 100x100*, no debe obviarse en otros casos, ya que la pobreza define a la población que se encuentra con algún grado de carencia o necesidad, mientras que la marginación se refiere al grado de segregación geográfica y/o social y no siempre es concomitante su relación.

### **1.1.1. Ubicación territorial de la pobreza.**

La pobreza en México refleja las desigualdades regionales, estatales, municipales y locales generadas en forma heterogénea a partir de las disímiles inserciones a los beneficios del desarrollo social, esto advierte una ubicación territorial de la pobreza especialmente agravada en zonas de alta y muy alta marginación.

Los contrastes zonales según lo comentan los investigadores Carlos M. Assad y Alicia Ziccardi, pueden explicarse a partir de elementos básicos correspondientes a los sectores de ocupación, las condiciones laborales (en el caso de la pobreza urbana) y la dimensión municipal:

“La variedad y las profundas diferencias se pueden ejemplificar en las actividades económicas (el norte industrial, el suroeste ganadero, regiones proveedoras de mano de obra y la costa petrolera del Golfo) que en el plano de los estados manifiestan hondas diferencias entre entidades ricas y entidades pobres. Solamente 9 estados hacen aportes significativos al producto interno bruto (Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Tabasco, Chihuahua, Sonora, Veracruz y el D.F.), el resto prácticamente vive de lo que éstos generan.

En otro nivel, las desigualdades territoriales y la concentración de la pobreza urbana se expresan en grandes municipios metropolitanos en los que existen actividades propias de la industria manufacturera que demanda abundante mano de obra y condiciones de vida precarias, tales como Netzahualcóyotl, Ecatepec, Chalco, Naucalpan y Tlalnepantla en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Ciudades medias que registran un importante dinamismo industrial como León, en Guanajuato; centro de actividades agrarias como El Mante, en Tamaulipas o de actividades ganaderas como Tantoyuca, en Veracruz; trabajos portuarios en Tampico y Veracruz; de pesca en Campeche y Guaymas; de extracción petrolera en Coatzacoalcos, Veracruz o en Frontera, Tabasco.

Pero a escala menor, la problemática se acentúa cuando ingresamos en el nivel municipal. Hay grandes contrastes entre estados como Baja California Sur con sólo cinco municipios y, en el extremo, Oaxaca con 570. Existen municipios muy grandes y concentraciones municipales donde ambos extremos dificultan su organización administrativa y su funcionamiento en el sistema federal.”<sup>10</sup>

Por ello y para profundizar en el combate a la pobreza, la SEDESOL ha ido manejando diversos mapas poblacionales; algunos se enfocan sólo a la pobreza urbana y sus modalidades, otros abordan las carencias particulares en la población rural, pero el instrumento que engloba las áreas o regiones tanto rurales como urbanas que presentan condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social, lo es el listado contenido en las *Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)*.

---

<sup>10</sup> Carlos Martínez; Alicia Ziccardi, “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 710-711.

El listado de las ZAP emana del Artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, la cual expresa lo siguiente:

“El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”.<sup>11</sup>

Para 2011 y de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se desprenden los siguientes datos estadísticos de las ZAP Rurales:

- 1,251 municipios conformaron las Zonas de Atención Prioritaria rurales
- 365 con muy alta marginación
- 886 con alta marginación
- 26 entidades federativas los concentran
- 17 millones de habitantes<sup>12</sup>

En 2012 las ZAP Rurales se redujeron de 1,251 a 849 municipios, ya que el grado de marginación de 402 de ellos cambió de alto a medio. Sus características son las siguientes:

---

<sup>11</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación, *DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011*, [en línea], dirección URL: [http://dof.gob.mx/busqueda\\_detalle.php?textobusqueda=DECRETO+de+la+Declaratoria+de+las+Zonas+de+Atenci%F3n+Prioritaria+para+el+a%F1o+2011.&viene=](http://dof.gob.mx/busqueda_detalle.php?textobusqueda=DECRETO+de+la+Declaratoria+de+las+Zonas+de+Atenci%F3n+Prioritaria+para+el+a%F1o+2011.&viene=)

- 849 municipios conforman las Zonas de Atención Prioritaria rurales
- 441 con muy alta marginación
- 408 con alta marginación
- 22 entidades federativas los concentran
- 11 millones de habitantes<sup>13</sup>

Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), las localidades que concentran la mayor pobreza en el país tienen entre 100 a 499 habitantes, mientras que las de mejor nivel de vida son aquellas con más de 1,500 habitantes.

A continuación se muestra el universo de todas las localidades identificadas por el CONAPO, en el cual se puede apreciar la relación entre el tamaño poblacional de las localidades respecto a su grado de marginación, correlación muchas veces directamente proporcional a los niveles de pobreza:

---

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación, *DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2012*, [en línea], dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226422&fecha=12/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226422&fecha=12/12/2011)



<b>LOCALIDADES DEL ESTRATO RURAL SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN Y TAMAÑO DE LOCALIDAD</b>							
<b>TAMAÑO DE LOCALIDAD</b>		<b>GRADO DE MARGINACIÓN</b>					<b>TOTAL</b>
		<b>Muy Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>	<b>Sin Grado*</b>	
1-99 hab.	Población	700,037	877,617	143,733	76,522	429,850	<b>2,437,977</b>
	Localidades	20,059	21,922	4,017	2,631	83,390	<b>137,515</b>
100-499 hab.	Población	1,298,416	4,314,020	801,170	258,877	32,333	<b>7,900,437</b>
	Localidades	6,097	18,111	3,208	1,077	156	<b>33,414</b>
500-1499 hab.	Población	804,122	4,595,107	1,698,250	557,364	19,515	<b>9,584,259</b>
	Localidades	1,035	5,655	1,936	631	24	<b>11,530</b>
1500-2499 hab.	Población	217,277	1,653,945	1,099,591	423,823	10,894	<b>4,353,863</b>
	Localidades	116	878	572	219	6	<b>2,289</b>
2500 y más	Población	22,490	3,194,202	11,796,855	59,407,142	17,952	<b>78,986,852</b>
	Localidades	58	673	997	851	3	<b>3,190</b>
<b>TOTAL</b>	<b>Población</b>	<b>3,242,342</b>	<b>14,634,891</b>	<b>15,539,599</b>	<b>60,723,728</b>	<b>510,544</b>	<b>103,263,388</b>
	<b>Localidades</b>	<b>27,365</b>	<b>47,239</b>	<b>10,730</b>	<b>5,409</b>	<b>83,579</b>	<b>187,938</b>

\*Nota: No se incluyen 83,161 localidades de una y dos viviendas con una población de 454,500 habitantes, ni 418 localidades sin información de viviendas particulares con una población de 56,044 habitantes.

Fuente: Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, SEDESOL 2008, p.13 [en línea], dirección URL: [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico\\_PDZP.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PDZP.pdf)

Podemos apreciar que en México la pobreza extrema y muy extrema se encuentra generalmente ligada a la dispersión poblacional y aislamiento geográfico, presente en gran número de asentamientos rurales, es decir, a mayor distancia de los centros urbanos o semiurbanos los habitantes son más vulnerables a padecer inferiores niveles de vida, debido a que se encuentran

alejados de los beneficios del desarrollo, traducidos en infraestructura y servicios básicos, situación muy costosa de paliar y revertir.<sup>14</sup>

Sin embargo y contrario a una planeación del crecimiento demográfico ordenado, cuyo fin persiga agrupar a los habitantes en localidades potenciales de convertirse en ciudades a mediano plazo: “el número de localidades menores a 2,500 habitantes así como la población que vive en ellas ha aumentado en las últimas décadas, pasando de 95,410 localidades con 19.9 millones de personas en 1970 a 184,748 localidades con 24.2 millones de habitantes en 2005”<sup>15</sup>, y para 2010 188,591 localidades con 26.0 millones de habitantes.<sup>16</sup>

Lo cual evidencia una tendencia de poblamiento en asentamientos rurales, cuyas principales características son su dispersión y pobreza.

A nivel municipal de los 2,456 ayuntamientos contabilizados en los Índices de marginación municipal del CONAPO, podemos apreciar que la mayor parte de la población mexicana vive en municipios con marginación muy baja, sin embargo son más los municipios que tienen un grado de marginación alto:

---

<sup>14</sup> Para ejemplificar, en 2010 a través del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se efectuaron dos proyectos de electrificación, uno en la localidad de Nuevo Hochtún, Quintana Roo, con un grado de marginación bajo y otro en la localidad La Primavera, Guerrero, con muy alta marginación. A pesar de que ambos benefician a 95 y 98 viviendas respectivamente, el primero representó una inversión total de 2,000,354.18 pesos mientras que el segundo de 6,097,503.77 pesos. Es decir, beneficiar a los habitantes de localidades con marginación muy alta o alta, por lo general es más costoso que hacerlo con los de localidades de marginación media, baja o muy baja, debido esencialmente a la dispersión que presentan sus habitantes entre sí y a la geografía accidentada, lo cual eleva el costo del acarreo y distribución de materiales. Fuente: Base de datos del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), Unidad de Microrregiones.

<sup>15</sup> Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, SEDESOL 2008, p.12 [en línea], dirección URL: [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico\\_PDZP.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PDZP.pdf)

<sup>16</sup> INEGI. Perspectiva estadística México, 2011, p.15 [en línea], dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-mex.pdf>

<b>DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN MARGINACIÓN DE MUNICIPIOS</b>			
<b>GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL</b>	<b>POBLACIÓN (millones)</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>CANTIDAD DE MUNICIPIOS</b>
Muy Alto	4.9	4.4	386
Alto	14.7	13.1	906
Medio	13.1	11.7	486
Bajo	18.4	16.4	417
Muy Bajo	60.7	54.1	247
Sin información y nuevos mpios.	0.6	0.3	14
<b>TOTAL</b>	<b>112.3</b>	<b>100</b>	<b>2,456</b>

Fuente: Índices de marginación 2010, CONAPO, pp.34-37 [en línea], dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/1_4.pdf)

Las características socioeconómicas de los 11 millones de habitantes dentro de los 849 municipios de muy alta y alta marginación catalogados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), son las siguientes:

- 7.6 % Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
- 10.5 % Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado
- 22.1 % Ocupantes en viviendas con piso de tierra
- 23.7 % Población analfabeta de 15 años o más
- 26.5 % Ocupantes en viviendas sin agua entubada
- 46.3 % Población sin primaria completa de 15 años o más
- 54.4 % Viviendas con algún nivel de hacinamiento
- 79.8 % Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos
- 93.9 % Población en localidades con menos de 5 mil habitantes<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Índices de marginación 2010, CONAPO, p.38 [en línea], dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/1_4.pdf)

Dentro de estos 849 municipios se encuentran los 125 más pobres del país, distribuidos en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Durango y Nayarit. Las siguientes son sus características:

- 20.9 % Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
- 27.2 % Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario
- 43.0 % Población analfabeta de 15 años o más
- 46.5 % Ocupantes en viviendas sin agua entubada
- 62.7 % Población sin primaria completa de 15 años o más
- 72.5 % Ocupantes en viviendas con piso de tierra
- 75.0 % Viviendas con algún nivel de hacinamiento
- 85.7 % Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos
- 96.0 % Población en localidades con menos de 5 mil habitantes<sup>18</sup>

Estos indicadores nos muestran que las mayores necesidades a revertir corresponden a la dispersión geográfica, el nivel de ingresos, el hacinamiento y la mejora en vivienda, dichos tópicos exceptuando la dispersión geográfica son abordados por la *Estrategia 100x100*.

Por lo cual es menester estudiar la posibilidad de incluir en los ejes de la *Estrategia*, políticas públicas que ordenen e incentiven un crecimiento demográfico a favor de asentamientos con el mayor número de posibles habitantes, esto con el propósito de erradicar paulatinamente la dispersión que conlleva al aislamiento, marginación y pobreza.

## **1.2. La pobreza y sus diferentes visiones.**

La pobreza constituye uno de los problemas y retos más graves que enfrentan las sociedades, pues vulnera las bases constitutivas de la vida humana traduciéndose en la pérdida del potencial de existir y actuar de las personas.

---

<sup>18</sup> Índices de marginación de los 125 municipios de la *Estrategia 100x100*, SEDESOL, [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/interna2.php>

Su análisis concreto debe ser capaz de abarcar la complejidad de sus factores y su evolución como fenómeno en sí, entendiendo que no se llegará a una conceptualización definitiva porque ésta es evolutiva y obedece a fluctuaciones económicas, sociales y culturales variables.

Debido precisamente a las diversas situaciones que pueden generarse dentro de las sociedades, a lo largo de su estudio no solamente se ha acuñado un concepto que la abarque, sino diversos tratamientos en concomitancia a sus múltiples factores. A continuación se muestran sus acepciones más importantes.

### **1.2.1. Algunas definiciones de pobreza objetiva y criterios para abordarla.**

Es menester antes de comenzar a acercarnos más profundamente al tema de la pobreza, recordar que dentro de su análisis existen dos grandes espacios para estudiarla: lo objetivo y lo subjetivo. Su análisis objetivo se da a partir de indicadores medibles como el nivel de ingreso o variables de educación, salud, vivienda, etc. y por lo general para conocer su estatus se ocupan datos proporcionados por los hogares; mientras que el análisis subjetivo basa su comportamiento en la percepción de las personas acerca de su situación y necesidades.

Este trabajo de tesis seguirá abordando a la pobreza desde un enfoque de análisis objetivo (medible), pues la *Estrategia 100x100* al buscar incidir en la mejora del ingreso y en vertientes tales como educación, salud, infraestructura y vivienda, emplea evidentemente un enfoque de éste tipo.

A partir de la concepción objetiva, el *Diccionario de economía* nos dice que pobreza es cualquier distribución desigual de la riqueza o del ingreso, comporta una parte inferior de la distribución misma, que es la parte de la pobreza; pero, es arbitrario establecer leyes sobre dónde empieza esa parte inferior. La incertidumbre deriva, entre otras cosas, del hecho de que personas distintas

tienen necesidades distintas y además para todas es difícil distinguir las necesidades irrenunciables de las necesidades suntuarias.<sup>19</sup>

En este sentido la *Estrategia 100x100* busca aumentar el ingreso de las personas más pobres del país, por ello la cuestión *de que personas distintas tienen necesidades distintas* considero se resuelve a partir de acotar su implementación a un sector de 125 municipios con pobreza homogénea y donde lo objetivo converge en sus seis ejes de acción (educación, salud, productividad, infraestructura, vivienda, y recursos naturales).

Al igual que en la gran mayoría de programas, estrategias y acciones sociales tanto nacionales como internacionales, la *Estrategia* a pesar de ser capaz de involucrar un presupuesto ascendente en contra de la pobreza,<sup>20</sup> se sujeta a lo que podemos leer en la *Enciclopedia*: los medios son escasos respecto a los fines que con ellos se pretenden alcanzar,<sup>21</sup> es decir, la pobreza sigue siendo más grande que los recursos destinados a su combate.

Derivado precisamente a la insuficiencia presupuestaria en los esfuerzos locales y mundiales en contra del avance y complejidad de la pobreza, a principios de la década de los noventa organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo con la introducción de sus conceptos sobre necesidades básicas; la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a través de la conformación de sus líneas de pobreza, comenzaron a abordar seriamente el tema y su concepto.

El Banco Mundial define a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo, a partir de la falta de control sobre los recursos, nula educación y desarrollo de destrezas, precaria salud, desnutrición, falta de

---

<sup>19</sup> Sergio Ricossa, *Diccionario de economía*, México, siglo XXI editores, 1982, p. 455.

<sup>20</sup> El presupuesto de la Estrategia 2007-2011 se enuncia en el sub apartado 3.2.1. *Análisis por vertiente de la Estrategia 100x100* (Vid. p. 79).

<sup>21</sup> Enciclopedia Autodidáctica Océano. Ciencia y tecnología, *La realidad económica*, España, Grupo Editorial Océano, 1989, vol. 3, pp. 732-733.

vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, acompañada muchas veces de vulnerabilidad política y de expresión.<sup>22</sup>

Para el Banco Mundial una persona es pobre si sus ingresos están por debajo de 1.25 dólares al día.<sup>23</sup>

Sin embargo, el mismo Organismo advierte que bajo esta línea de pobreza ingreso-gasto no se reflejan integralmente las dimensiones del bienestar (salud, educación, bienes y servicios públicos, etc.), porque con este esquema una persona de ingresos menores no necesariamente será la más pobre, ya que si posee acceso a los servicios públicos gratuitos probablemente tenga mejor nivel de vida que aquéllos sin este acceso, aun y cuando ellos perciban ingresos un poco más elevados.

Otra definición de pobreza es la aseverada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enuncia el problema como:

“las situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales”.<sup>24</sup>

La CEPAL cataloga como pobres a las personas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica que incluye tanto productos alimenticios como no alimenticios, respetando las estructuras de consumo prevalecientes en cada país.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Santiago Hurtado (coord.), *Justicia, políticas públicas y bienestar social*, México, UNAM, 2006, p. 85.

<sup>23</sup> Banco Mundial (BM), [en línea], dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>

<sup>24</sup> Hurtado, *op. cit.*

<sup>25</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p.3 [en línea], dirección URL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/39991/2010-495-CapituloII.pdf>

Un modelo más para cuantificar la pobreza cuyo enfoque también representa la capacidad de un hogar o individuo para satisfacer sus necesidades de consumo a través del ingreso, lo es el aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el cual considera un umbral de 2.0 dólares de ingreso al día por persona.

El BID concibe a la pobreza como la suma de condiciones económicas negativas reflejadas en la carencia de bienes y servicios, tales como una alimentación nutritiva, agua potable, vivienda digna, vestido, etc., más la falta de capacidades y oportunidades para transformar dichas condiciones, es decir, la pobreza no es sólo una condición económica sino también humana.<sup>26</sup>

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dice que la pobreza se da en aquellas personas que viven en un hogar con menos de la mitad del ingreso medio del país, ajustado por el número de miembros de la familia.<sup>27</sup>

Si bien hasta este punto los umbrales que miden la pobreza son divergentes, todos coinciden en un elemento: se basan en el ingreso. En este sentido Alicia Ziccardi dicta una definición de pobreza que en gran medida descansa en esa variable:

“La pobreza es un proceso de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El enfoque del BID para reducir la pobreza*, pp.8-9 [en línea], dirección URL: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481838>

<sup>27</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), [en línea], dirección URL: [www.oecd.org/dataoecd/61/9/41548172.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/61/9/41548172.doc)

<sup>28</sup> Alicia Ziccardi, “Pobreza, desigualdad y exclusión social” *Justicia, políticas públicas y bienestar social*, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, México, 2006, p. 276.



De esta forma corroboramos que la pobreza conlleva una estrecha relación con los niveles de ingreso y así lo entiende la *Estrategia 100x100* al incluir dentro de sus objetivos incrementarlo; pero también es a partir de los parámetros dictados por la ONU que se toman en cuenta además del ingreso otros factores básicos al buscar elevar el índice de desarrollo humano.

La ONU a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboró el Índice de Pobreza Humana (IPH), el cual a diferencia de los indicadores del BM, CEPAL, OCDE y BID, no pondera el ingreso como el fin determinante para alcanzar un cierto nivel de vida, sino lo ve como un medio.

El IPH calcula la pobreza en torno a las privaciones de tres componentes básicos del desarrollo humano: esperanza de vida, alfabetismo y nivel de vida digno medido a partir del porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

El Índice incluye una variable más para algunos países miembros de la OCDE y se encuentra en función de la exclusión social, medida según la tasa de desempleo de larga duración (12 meses o más).<sup>29</sup>

Bajo este contexto y como podemos apreciar, no es sencillo medir el número, ubicación y cualidades de los pobres, ya que tanto las definiciones como las metodologías para abordarla son variadas.

Además considerar en unidad las diversas interpretaciones de los organismos internacionales sería un error, ya que, sus propósitos finales difieren, por ejemplo “la eliminación de la pobreza es la meta de las políticas diseñadas a partir del enfoque de la ONU (*Objetivos de Desarrollo del Milenio*), mientras

---

<sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [en línea], dirección URL: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_SP\\_Tecnica\\_IPH.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Tecnica_IPH.pdf)

que el Banco Mundial propone sólo aliviarla, lo cual se ha traducido en la focalización para alcanzar el Estado mínimo”.<sup>30</sup>

Así por ejemplo, quien es pobre bajo el umbral mínimo de 2.0 dólares de ingreso (BID) no lo es bajo el criterio de 1.25 dólares (BM), o quien es pobre porque vive con menos de la mitad del ingreso medio en su país (OCDE) no lo será si esos ingresos le son suficientes para adquirir una canasta básica (CEPAL), pero aun cuando en todos los casos se rebasen los umbrales mínimos de ingreso, serán pobres si por el método del Índice de Pobreza Humana (ONU) presentan carencias en esperanza de vida, alfabetismo, nivel de vida digno, e inclusión social.

Además y como apunta el investigador Julio Boltvinik, ya sea el método para la identificación de la pobreza basado en el ingreso (BM, CEPAL, OCDE, BID) o el que se refiere a las necesidades básicas insatisfechas midiendo indicadores educativos, salubres, de vivienda, etc. (IPH de la ONU), ambos son incompletos.

Esto, debido a que el basado en el ingreso, ignora elementos tales como la educación, los servicios de salud o la calidad y el espacio de vivienda; mientras que el basado en necesidades básicas insatisfechas no considera el ingreso como parte de las fuentes de bienestar de los hogares; y ninguno de los dos métodos estipula el tiempo que requieren los hogares para el trabajo doméstico, la educación, la recreación y el descanso.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Carlos Martínez; Alicia Ziccardi, “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 708.

<sup>31</sup> Para ilustrar la importancia de tomar en cuenta el tiempo como parte de la medición de la pobreza imaginemos dos hogares hipotéticos cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza de 1,000 pesos per cápita y, por tanto, desde el punto de vista de la pobreza por ingresos no serían considerados como pobres. El primer hogar está conformado por Juan, quien vive con su esposa e hijo de 3 años. Juan gana 3,000 pesos y su esposa se hace cargo del cuidado del menor y del trabajo doméstico. El segundo hogar está conformado por Ana y su hijo de 11 meses. Ana es una trabajadora doméstica que gana 2,000 pesos. No tiene con quien dejar a su hijo, pagar una guardería está fuera de su alcance, por lo tanto tiene que amarrarlo para salir a trabajar. A pesar de que, desde el punto de vista del ingreso, estos dos hogares están en circunstancias similares, tienen diferencias abismales en términos de su disponibilidad de tiempo y por tanto es su calidad de vida.

Boltvinik, Julio; Araceli Damián, “La pobreza de tiempo: conceptos y métodos para su medición”, *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, UNAM, Siglo XXI, 2004, pp. 481-482.

Para el efecto de contar con una metodología más completa, México ha sido el pionero en instrumentar la medición multidimensional de la pobreza, misma que conjuga las variables del ingreso junto a las necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, también este modelo es susceptible de mejora.<sup>32</sup>

### **1.2.2. Tipología de pobreza que propone revertir la *Estrategia 100x100*.**

Cada país adopta la metodología que mejor le convenga para distinguir y medir cualitativa y cuantitativamente a los pobres, en México de manera extraoficial se aplican diversos umbrales para tal efecto, no obstante, la línea de pobreza instrumentada por el Gobierno Federal aborda el fenómeno desde una visión multidimensional.

Dicho enfoque probablemente tenga su origen a partir de los estudios realizados por el inglés Peter Townsend en la década de los setenta, mismo que es abordado por el Premio Nobel de Economía, el hindú Amartya Sen, donde propone en su *Teoría de capacidades humanas* estudiar los efectos de la pobreza desde tres aristas primordiales: esperanza de vida al nacer, nivel de alfabetización y nivel de vida digno a partir del PIB per cápita.

Tales aristas convergen en la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que aplica la Organización de las Naciones Unidas y el cual también está contenido en la política social mexicana a partir de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, firmados en la Cumbre del Milenio en el año 2000, y abordados por el Gobierno de Felipe Calderón a través de los diferentes programas y estrategias de arquetipo social.

La ONU a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, identifica a la pobreza como una realidad multidimensional que no se agota planteándola en términos de

---

<sup>32</sup> El modelo multidimensional se aborda con mayor especificidad en el sub apartado 1.2.3. *Pobreza Multidimensional* (Vid. p. 35).

ingreso, sino que debe ser entendida en sus dimensiones materiales, culturales y sociales.

Bajo este enfoque la *Estrategia 100x100* aborda a la pobreza desde una visión multidimensional, debido a que sus objetivos ponderan la mejora en los niveles de ingreso y la búsqueda del bienestar de las necesidades insatisfechas (educación, salud, infraestructura, vivienda) de su población objetivo:

<b>LÍNEAS DE POBREZA POR INGRESO QUE ABORDA LA <i>ESTRATEGIA</i> 100x100</b>	
<b>ALIMENTARIA</b>	Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo sus bienes.
<b>DE CAPACIDADES</b>	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares enfocado sólo a éstos.
<b>PATRIMONIAL</b>	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, educación, ropa, vivienda y transporte; aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado sólo para adquirir estos bienes y servicios.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Vivir mejor*, Política Social del Gobierno Federal 2007-2012, México, p. 18.

Estas líneas de pobreza basadas en el ingreso más las acciones encauzadas hacia la superación de múltiples rezagos,<sup>33</sup> permiten aseverar que la pobreza a contrarrestar por la *Estrategia 100x100* es objetiva y multidimensional: objetiva porque los aspectos que combate son cuantificables, es decir, no engloba percepciones; y multidimensional porque precisamente esos diversos aspectos

<sup>33</sup> Las 41 acciones principales de la Estrategia se enlistan en el sub apartado 2.2.1. *Objetivos y ejes de la Estrategia* (Vid. p. 60).

(ingreso, más las mejoras en educación, salud, infraestructura, vivienda, recursos naturales) le confieren ese carácter.

Así, para la *Estrategia 100x100* la pobreza es la desventaja derivada de la falta de ingreso y presencia de condiciones sociales precarias en los individuos, familias y grupos de los 125 municipios más pobres del país, lo cual les impide acceder a las condiciones de vida y comodidades mínimas aceptables dentro del contexto nacional.

### **1.2.3. Pobreza Multidimensional.**

Pese a que el combate a la pobreza desde la visión multidimensional es nuevo, su análisis no lo es, ya que desde 1979 a partir de los estudios sobre la pobreza en el Reino Unido, Townsend acuñó una definición con matices multidimensionales:

“Se puede decir que están en la pobreza los individuos, familias y grupos de una población cuando carecen de los recursos para conseguir la ración de alimentos, para participar en las actividades y para tener las condiciones de vida y comodidades que son habituales, o por lo menos generalmente incitadas o valoradas, en las sociedades a las que pertenecen”.<sup>34</sup>

Entonces desde esa fecha, una definición hace alusión a la carencia de recursos (como la mayoría lo hace), pero además nos habla de las privaciones derivadas de la falta de esos recursos, situación o situaciones que pueden tener consecuencias o manifestarse en una variedad de aspectos, lo cual es lo multidimensional.

---

<sup>34</sup> Townsend, en: López, Eduardo, *Problemas sociales: desigualdad, pobreza y exclusión social*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 171.

### 1.2.3.1. Metodología multidimensional en el contexto mexicano

El 13 de agosto de 2002, el Gobierno de Vicente Fox dio a conocer tres tipologías con las cuales se mediría la pobreza, dichas categorías eran: pobreza alimentaria, que abarcaba a aquellas personas con ingresos por debajo de los 20 pesos diarios en las urbes y 15 pesos en las zonas rurales; pobreza de capacidades, que contemplaba a los individuos que percibían 24 pesos en las zonas urbanas y 18 pesos en las rurales; pobreza de patrimonio, que incluía a aquellos cuyos ingresos oscilaban por encima de los 41 pesos en las ciudades y 28 pesos en el ámbito rural.

Con el Gobierno de Felipe Calderón esta tendencia en la forma de medir el número y tipo de pobres en el país se inscribió a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, donde se propuso reducir la pobreza de acuerdo al nivel de ingresos, educación, acceso a los servicios básicos de salud, alimentación y vivienda.

Sin embargo, es alarmante sostener que bajo estos indicadores, sólo 4 pesos al día separaban a una persona de no tener para comer (pobre alimentario) a una que tiene para comer pero sin oportunidad de gastar en salud y educación (pobre de capacidades), lo cual se agrava al considerar que con 18 pesos diarios en las zonas rurales se suponía el acceso a una canasta básica.<sup>35</sup>

Tales condiciones de por sí ya negativas, se agudizaron después de la crisis mundial experimentada en 2008, por lo cual bajo la metodología de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, la cifra de pobres y nuevos pobres se hizo un dato muy grave para el Gobierno Federal; lo que sin duda confirmó

---

<sup>35</sup> Debido a que la conformación de las canastas básicas correspondían a parámetros de la década de los 80's, el CONEVAL redefinió en 2009 el contenido de la canasta básica alimentaria rural y urbana; la rural incluye productos como maíz, tortilla, pasta para sopa, trigo en diversas presentaciones, tubérculos, arroz, quesos, carne de res, ternera, huevo, pollo, algunas verduras, aceites, pollo rostizado, frijol, azúcar, agua embotellada, refrescos de cola y sabores; mientras que la urbana incluye a parte de los anteriores productos como yogur, jugos y néctares. También el CONEVAL delimitó el gasto mínimo necesario de las canastas, para 2011: la rural de 715.10 pesos al mes por persona; y la urbana de 1,021.23 pesos al mes por persona, en esta última también se incluyen gastos de transporte, cuidados personales, educación, cultura, recreación y gastos en vivienda.

que México tuvo uno de los peores desempeños al paliar esa crisis<sup>36</sup> y que nos convertimos en el país latinoamericano con el mayor crecimiento de la pobreza, indigencia y desigualdad en la distribución del ingreso en ese periodo.<sup>37</sup>

Por ello se urgió a reforzar la manera en cómo se calculaba el número y el tipo de pobres y en diciembre de 2009 anunció el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la nueva metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.

Con esta innovación en cuanto a su aplicación, 7 millones de mexicanos dejaron de ser pobres extremos sin siquiera beneficiarse de alguna política pública, pues el CONEVAL con la anterior medición por ingreso de la pobreza y en su comunicado de prensa de mediados de 2009, aseveró que los mexicanos con rezago alimentario (o pobreza extrema) aumentaron de 13.8 a 18.2 millones entre 2006 y 2008; y al presentar la nueva metodología multidimensional se reportó para este mismo rubro que los pobres extremos eran en total 11.2 millones.

### **1.2.3.2. ¿Qué mide el factor multidimensional?**

A diferencia de la anterior metodología que consideraba sólo la variable del ingreso para calcular el tipo y la cantidad de pobres, la medición multidimensional de la pobreza considera además las variables que a continuación se mencionan:

- Rezago educativo promedio en el hogar
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda

---

<sup>36</sup> s/a, “Nobel reprueba a México ante crisis”, México, *cnnexpansión.com*, 18 de noviembre de 2009, [en línea], dirección URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/11/18/nobel-descalifica-a-mexico-ante-crisis>

<sup>37</sup> Roberto González, “México, con el mayor aumento de pobreza y desigualdad en AL”, México, *La Jornada*, sección “Economía”, 20 de noviembre de 2009, [en línea], dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/20/index.php?section=economia&article=024n1eco>

- Acceso a servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación

Esto sin duda nos revela una metodología más compleja y completa que su antecesora, pues con tales indicadores también se hace visible la vulnerabilidad.

Existen también cuatro clasificaciones en relación a la situación directa que experimenta una persona, la cual puede ser pobre multidimensional, pobre multidimensional extremo, vulnerable por carencias sociales y vulnerable por ingresos:

1. Pobre multidimensional: tiene al menos una carencia social (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos, alimentación) y no cuenta con el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.
2. Pobre multidimensional extremo: presenta tres o más carencias (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos, alimentación) y no cuenta con el ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria.
3. Vulnerable por carencias sociales: tiene al menos una carencia social con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.
4. Vulnerable por ingresos: sin carencias sociales pero con un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades.

Bajo estas cuatro clasificaciones el CONEVAL reportó lo siguiente:



POBREZA Y VULNERABILIDAD EN MÉXICO 2010 (METODOLOGÍA MULTIDIMENSIONAL)		
CLASIFICADOR	PORCENTAJE	TOTAL NACIONAL (millones)
Pobre Multidimensional	46.2	52.0
Pobre Multidimensional Extremo	10.4	11.7
Vulnerable por Carencias Sociales	28.7	32.3
Vulnerable por Ingresos	5.8	6.5

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2012.

Sin embargo desde mi punto de vista, considero inadecuado que el CONEVAL estipule que para ser catalogado como pobre se deba tener de manera simultánea insuficiencia de ingresos y al menos alguna carencia. Creo que si alguien no tiene ingresos suficientes para comer es un factor que por sí mismo lo hace pobre extremo. Es decir, los vulnerables por ingreso deberían ser pobres por ingresos, por lo que correspondería formasen parte de la medición oficial de pobreza en el país.

#### 1.2.4. Desarrollo humano y Calidad de vida.

Acompañado del factor objetivo y multidimensional acerca de la medición de pobreza, también la *Estrategia* pondera las variables relativas al desarrollo humano (medible a través del IDH) y la calidad de vida

En enero de 2007 el Ejecutivo Federal formalizó la *Estrategia 100x100* con el objetivo de atenuar las condiciones de rezago en los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano en México.

Pero, ¿qué se entiende por desarrollo humano?

“El desarrollo humano es el proceso por el que una sociedad

mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

Es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano.

Lo anterior se evalúa a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la cual es una medición por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- a) Vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer).
- b) Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada con la matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria).
- c) Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita).

El Desarrollo Humano podría definirse también como una forma de medir la calidad de vida del ente humano en el medio en que se desenvuelve, y es una variable fundamental para la calificación de un país o región.”<sup>38</sup>

Sin embargo, pareciera de forma consensuada que la noción de *Calidad de Vida* posee múltiples significados que conllevan a distintas formas de analizarla, medirla, e instrumentarla como directriz de acción. En este espacio se habla de calidad de vida en relación a la situación deseable, que a través de una vida digna se busca concretar en la población objetivo de la *Estrategia*.

La calidad de vida se define en términos generales como el bienestar, felicidad y satisfacción de una persona, que le otorga a ésta cierta capacidad de actuación, funcionamiento o sensación positiva de su vida. Su realización es

---

<sup>38</sup> s/a, *Índice de desarrollo humano*, [en línea], dirección URL: <http://es.wikipedia.org/wiki/IDH>

muy subjetiva, ya que se ve directamente influida por la personalidad y el entorno en el que vive y se desarrolla el individuo.<sup>39</sup>

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la calidad de vida es la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus expectativas, sus normas y sus inquietudes.

Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, nivel de independencia, relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno.<sup>40</sup>

En la formalidad institucional de los gobiernos se entiende la calidad de vida desde tres ópticas:

“a) Como aquella disponibilidad de recursos en el ámbito de las necesidades básicas.

b) Como la capacidad administrativa estatal de patrocinar la prestación de servicios básicos públicos, especialmente a los menos favorecidos. La calidad de vida es medida, desde este punto de vista, como un mayor número de personas con acceso a servicios públicos como agua potable, saneamiento, energía eléctrica, comunicación a distancia, acceso a transporte, educación, servicio médico.

c) Como la gestión social y programática de alternativas competentes a su desarrollo en términos de justicia y equidad.

Entendido de esta manera, la calidad de vida es el producto de medidas encaminadas a garantizar el suministro y disponibilidad de recursos para cubrir necesidades en la población.”<sup>41</sup>

No obstante ya sea desde la perspectiva del PNUD o a partir de la institucionalidad gubernamental, el contexto sobre el desarrollo humano y calidad de vida traducidos en bienestar social, representaron una realidad

---

<sup>39</sup> Alba Emilce Gaviria M, *La calidad de vida*, [en línea], dirección URL: <http://aprendeonline.udea.edu>

<sup>40</sup> s/a, *Calidad de vida*, [en línea], dirección URL: [http://es.wikipedia.org/wiki/Calidad\\_de\\_vida](http://es.wikipedia.org/wiki/Calidad_de_vida)

<sup>41</sup> Alba Emilce Gaviria M, *op. cit.*

complicada en el país durante la segunda mitad de la Administración 2006-2012.

Por ejemplo, la OCDE reveló que México en 2011 fue la nación con mayor inseguridad (medida con la tasa de homicidios y delitos) con una nota de 0, pero también con el peor resultado en educación (0,4), uno de los peores en ingresos por habitante (0,7) y muy bajo en compaginación de vida laboral y privada (3,3), vivienda (3,6) y salud (3,7). En términos comparativos, las estadísticas son buenas en el empleo (7,1 sobre un máximo de 10) y en la satisfacción personal con la vida (6,7). Con esto la Organización sitúa al país en el penúltimo lugar de las 34 naciones que la integran, sólo por debajo de Turquía.<sup>42</sup>

Por su parte el PNUD en su Informe Mundial de Desarrollo Humano 2011 comentó que México en los temas de salud, educación e ingreso se mantuvo igual que en 2010, en el lugar 57 de 187 naciones. No obstante si a estos temas se les agrega la variable de desigualdad, entonces se pasa del sitio 57 al 72.<sup>43</sup>

En torno a la desigualdad el CONEVAL reportó que aunque en los últimos años han existido reducciones en algunos indicadores, México sigue siendo un país desigual, pues la diferencia de ingreso entre el decil más pobre y el más rico es de un poco más de 25 veces.<sup>44</sup>

La Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicas (OCDE), consideró que los niveles de desigualdad en el país fueron los más altos de todas las naciones que la conforman, una y media veces más elevados que el

---

<sup>42</sup> s/a, “México, entre los países con el peor bienestar: OCDE”, México, *El Universal*, sección “Nación”, 12 de octubre de 2011, [en línea], dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/92081.html>

<sup>43</sup> Susana Gonzalez, “Perdió México 23% de su `desarrollo humano´ en un año: PNUD”, México, *La Jornada*, sección “Economía”, 03 de noviembre de 2011, [en línea], dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/11/03/95057163-perdio-mexico-23-de-su-201cdesarrollo-humano201d-en-un-ano-pnud>

<sup>44</sup> CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, 2012 [en línea], dirección URL: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación%202011/Informe%20de%20Evaluación%20de%20la%20Política%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Resumen\\_Ejecutiv\\_IEPDS\\_2011.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación%202011/Informe%20de%20Evaluación%20de%20la%20Política%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Resumen_Ejecutiv_IEPDS_2011.pdf)

promedio de la OCDE y dos veces mayores que en las naciones de baja desigualdad, como Dinamarca y Suiza.

También, los ingresos medios del 10% más pobre se situaron por debajo de los 1,000 dólares, inferior a cualquier otro país del Organismo. En los países miembros de la Organización, los ingresos del decil más rico son, en promedio, casi nueve veces superiores a los del decil más pobre; en México la diferencia es 25 veces superior, es decir, en nuestro país la desigualdad es en promedio 16 veces mayor, lo que conlleva a que el 10% más pobre acumule cerca del 1.5 por ciento del total del ingreso disponible, mientras que el 10% más rico concentra cerca de un 36%.<sup>45</sup>

### **1.3. Génesis de las Estrategias para el desarrollo regional.**

#### **1.3.1. Necesidades generales en vivienda a nivel país durante el Gobierno Federal 2006-2012.**

Las cifras del CONEVAL reflejaron en 2011 un panorama distinto al del comienzo de la *Estrategia* en 2007, las transferencias monetarias gubernamentales, remesas y empleo, son algunos de los factores que no solamente dejaron de crecer, sino que se contrajeron tras la crisis financiera internacional de 2008.

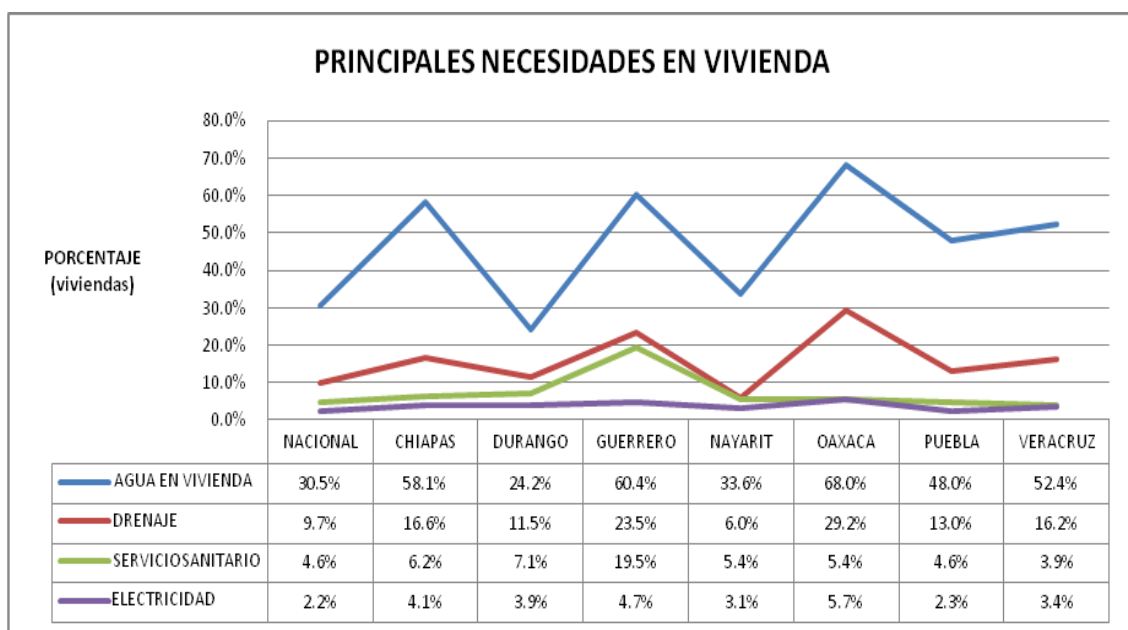
Pero desde el inicio del Gobierno de Felipe Calderón y según la OCDE, la pobreza extrema se duplicó de 2006 a 2008 y las cifras oficiales sobre la pobreza absoluta que reflejan el acceso a la alimentación, servicios sanitarios, educación, vivienda, etc. aumentaron considerablemente.<sup>46</sup> Por lo que la crisis financiera influyó en el fenómeno, pero desde antes su tendencia ya era ascendente.

---

<sup>45</sup> OCDE, *Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible*, 2010 [en línea], dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

<sup>46</sup> *Ibid*, OCDE.

Así pues, los sectores más menesterosos en el territorio nacional padecían rezagos en cuanto a su desarrollo en comunidad y también relativo a lo individual y familiar. Derivado precisamente de las carencias familiares registradas en vivienda, el INEGI siguió considerando el acceso al agua potable como el primordial padecimiento, seguido de infraestructura sanitaria y electricidad:



Fuente: Elaboración propia. Con datos del INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Con los datos anteriores se puede apreciar que 30.5 viviendas de cada 100 a nivel nacional requerían agua; 9.7 no tenían drenaje; 4.6 hogares carecían de baño; y 2.2 viviendas de cada 100 se encontraban sin servicio de electricidad.

Además en la gran mayoría de estos rubros, las carencias se agravan en los siete estados que albergan los 125 municipios de la *Estrategia*, lo cual nos sugiere una amplia diferencia o desigualdad en las 32 entidades federativas.

De igual forma estas divergencias se manifiestan a nivel regional entre estados y municipios. En México, existen 492 municipios donde más de la mitad de la

población padece pobreza alimentaria, ubicándose la mayoría en la zona sureste del país, con la característica de ser predominantemente indígenas.<sup>47</sup>

La desigualdad es mayor en los indicadores de bienestar de la población más pobre, por ejemplo, mientras el promedio nacional de mortalidad materna asciende a 60 muertes por cada 100,000 nacidos vivos, esta razón se duplica en estados como Guerrero y puede llegar hasta 150 muertes por cada 100,000 nacidos vivos en los municipios indígenas del país;<sup>48</sup> también está el caso de la mortalidad infantil, donde por cada 100 partos mueren 6.3 niños en los municipios con mayor IDH, mientras que en los 125 municipios objetivo de la *Estrategia*, los fallecimientos ascienden a 14.1 por cada 100 nacidos.<sup>49</sup>

Bajo este contexto el Gobierno Federal 2006-2012 aplicó diversas estrategias buscando contener y revertir las condiciones negativas para el desarrollo humano, entre las cuales destacaron la *Estrategia Vivir mejor* por ser el principal conducto del Gobierno hacia el apoyo social y la *Estrategia 100x100* a partir de una novedosa focalización orientada a la población más pobre del país.

### **1.3.2. Estrategias para el desarrollo regional integral y focalizado.**

En México como en otros países el desequilibrio entre las acciones necesarias respecto a los resultados obtenidos hacia el combate a la pobreza, reafirma que los sectores con menores niveles de vida siguen siendo los que se encuentran más apartados de los núcleos cuyos procesos productivos generan desarrollo.

“Se considera que el desarrollo regional y el de las ciudades es producto de las fuerzas económicas, políticas y sociales dependiendo de su organización interna, destacando el papel de

---

<sup>47</sup> Estimaciones del CONEVAL a partir de la ENIGH 2005 y del II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>48</sup> CONAPO, Situación demográfica de México 2006.

<sup>49</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

los recursos, capacidades locales y regionales, y de la relación de cooperación y colaboración entre los sectores privado, público y social.

Por ello y para pensar en un avance nacional con un crecimiento por zonas en el país, el desarrollo regional determina un proceso enfocado al cambio social permanente, que tiene como fin el progreso territorial y de cada uno de los individuos que pertenecen a esas comunidades.”<sup>50</sup>

Desde este enfoque de desarrollo regional, la SEDESOL plantea que el trabajo en políticas públicas deberá observar entre otros aspectos, los siguientes: construir relaciones de confianza; facilitar procesos; ejercer capacidad de interlocución; crear espacios de negociación; impulsar un modelo de desarrollo y compulsarlo con experiencias internacionales; crear esquemas de financiamiento, asistencia técnica y capitalización sujetos a mejor desempeño en la gestión pública estatal y facilitar los acuerdos de coinversión con gobiernos municipales, ONG´s y sociedad civil.<sup>51</sup>

Con esa misma visión en el Gobierno de Felipe Calderón se aplicaron dos estrategias de ayuda social, una de carácter más integral conocida como *Vivir mejor* y otra de aspecto más focalizado hacia el sector rural: la *Estrategia 100x100*.

### **1.3.2.1 Estrategia Vivir mejor.**

Los 5 objetivos y 19 acciones de la Estrategia *Vivir mejor* desarrollados por la SEDESOL, tomaron forma a partir de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; los Programas Sectoriales y Programas Especiales

---

<sup>50</sup> Pablo Alberto Vinageras, “Infraestructura productiva: su nuevo significado territorial, económico e institucional en el contexto de la globalización”, *Ajuste regional ante la globalización: el territorio como factor de desarrollo*, México, UAEM, 2003, p. 113.

<sup>51</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Vivir mejor*, Política Social del Gobierno Federal 2007-2012, México, pp. 36-37.



correspondientes; la Ley General de Desarrollo Social y las directrices contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.

Los objetivos de la Estrategia eran los siguientes:

1. "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: alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social, e identidad jurídica de las personas.
2. 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.
3. Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.
4. Elevar la productividad de las personas, de manera que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir su pobreza.
5. Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social, a través de la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades."<sup>52</sup>

Al integrar estos 5 objetivos, la Estrategia del Gobierno Federal *Vivir mejor* buscó ejercer criterios de sustentabilidad dirigidos a la política social; observando que, aparte de abordar la reducción de la brecha entre la gran mayoría de personas pobres y la minoría de ciudadanos con riqueza, se esperaba contribuyera a una mejor relación entre la naturaleza y el ser humano. Asimismo, *Vivir mejor* tuvo presente la organización comunitaria como una instancia básica para el reforzamiento de la cohesión social.

---

<sup>52</sup> *Ibid*, Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, pp. 51-54.

### **1.3.2.2 Estrategia 100x100.**

La *Estrategia 100x100* es un proyecto de acciones focalizadas inscritas a los ejes de acción de la aún mayor *Estrategia Vivir mejor*; la *Estrategia 100x100* busca transformar, de manera integral, las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano del país, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como del incremento de las posibilidades para una mejor productividad y empleo.

La *Estrategia* implica la adopción de un principio de solidaridad, mediante el cual se prioriza la atención de los municipios y comunidades que tienen necesidad absoluta y urgente de atención de las políticas públicas.

Sus dos objetivos son: aumentar el ingreso de la población que habita en los 125 municipios más pobres, a través de acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de trabajo; y elevar el nivel en la calidad de vida de sus habitantes, por medio de la mejora en diversos aspectos tales como el acceso y calidad en los servicios de salud y de educación, así como la optimización en las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica.

Es así como la Administración de Felipe Calderón respondió con estas dos maniobras a los requerimientos nacionales respecto a la mejora de vida, siendo que ambas se diseñaron precisamente como estrategias para generar un trabajo interinstitucional cuyas directrices abarquen con mayor envergadura los aspectos generadores de la pobreza en México.

## **CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO**

A pesar del impulso hacia los procesos de desarrollo en comunidades marginadas, la coordinación y resultados en torno al combate a la pobreza durante la Administración Federal 2000-2006 fueron minúsculos,

principalmente porque cada dependencia federal realizaba un trabajo sectorial de manera independiente sin colaboración interinstitucional.

Bajo esta sinergia el Gobierno de Felipe Calderón al pretender erradicar la pobreza extrema y muy extrema a través de una inédita focalización de políticas públicas que pasó de 100 a 125 municipios, concentró esfuerzos en territorios dispersos y marginados.

En México la pobreza extrema y muy extrema se encuentra generalmente ligada a la dispersión poblacional y aislamiento geográfico, presente en gran número de asentamientos rurales, es decir, a mayor distancia de los centros urbanos o semiurbanos los habitantes son más vulnerables a padecer inferiores niveles de vida, ya que se encuentran alejados de los beneficios del desarrollo, traducidos en infraestructura y servicios básicos, situación muy costosa de paliar y revertir.

Empero, contrario a una planeación ordenada del crecimiento y expansión demográfico, el número de localidades menores a 2,500 habitantes sigue en aumento, evidenciando la creciente tendencia de asentamientos rurales distantes de los centros urbanos o semiurbanos y por ende alejados de los beneficios del desarrollo.

Por lo cual es menester estudiar la posibilidad de incluir en los ejes de la *Estrategia*, uno que ordene e incentive el crecimiento demográfico a favor de asentamientos con el mayor número de posibles habitantes, esto con el propósito de erradicar paulatinamente la dispersión que conlleva al aislamiento, marginación y pobreza.

Sin embargo aún y cuando la *Estrategia* no posee concretamente un eje regulador para la conformación de nuevos territorios, combate a la pobreza desde dos perspectivas que la hacen multidimensional: la del ingreso y la de necesidades básicas insatisfechas, situación trascendente si se desea revertir con éxito el fenómeno.

De esta forma la *Estrategia 100x100* no pondera el ingreso como el fin determinante para alcanzar un cierto nivel de vida, sino que lo valora sólo como un medio, por lo que se encumbra por encima de diversos mecanismos incluso de organismos internacionales.

Aunque no es suficiente abordar a la pobreza a partir del ingreso y las necesidades básicas insatisfechas, pues como se ha explorado, ninguno de estos elementos valora aspectos trascendentes para la calidad de vida como el tiempo libre, la recreación y el descanso.

Bajo este contexto es deseable que la *Estrategia* robustezca su visión multidimensional de la pobreza y al mismo tiempo sea capaz de generar las sinergias necesarias para revertir un fenómeno en aumento, pues es menester recordar que en su creación (enero de 2007) no se esperaba una coyuntura tan perjudicial como la de la crisis económica mundial de 2008, que generó un recorte al gasto social federal, mismo que repercutió en la *Estrategia*.

Es así como la primera acción del Gobierno de Felipe Calderón a pesar de contener una visión innovadora de focalización, se debe complementar y reforzar en su aplicación, pues el fenómeno sigue siendo más grande que los recursos destinados hacia su combate, y además impulsar la conversión de recursos, pues por cada peso de aportación federal los estados sólo participaron con casi 4 centavos.

## **ESTRATEGIA 100x100: INICIATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL** **2006-2012.**

### **INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO**

Conceptualmente el término de estrategia designa los medios empleados para la obtención de cierto fin, es por tanto, un punto que involucra la racionalidad orientada a un objetivo. Los objetivos sociales del Gobierno Federal 2006-2012 están articulados en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se mencionan como elementos rectores alcanzables a través de programas de gobierno.

Éstos se activan por indicadores y metas específicas buscando consecución a través de programas y estrategias sociales, sin embargo ¿por qué la *Estrategia 100x100* tiene este carácter y no es un programa social? la respuesta estriba en la interinstitucionalidad.

La interinstitucionalidad se da al potenciar sinergias con el uso de diversos espacios comunicados estrechamente para la obtención de uno o varios objetivos. En el caso de la *Estrategia* se concibe como un esquema de trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno, sociedad civil y organismos públicos.

Bajo este enfoque de participación la *Estrategia 100x100* tiene correlación con la Estrategia de Microrregiones, impulsada en la administración de Vicente Fox y la cual se aplica en una mayor población objetivo que incluye baja y media marginación, mientras que la *Estrategia 100x100* sólo lo hace en espacios de alta y muy alta marginación, es decir, su focalización es más concreta.

Con esta especificidad es que nace la *Estrategia* como iniciativa del Gobierno Federal 2006-2012, de atender a los 1.4 millones de habitantes en los 125 municipios más pobres que hasta ese entonces no eran atendidos de manera exclusiva o focalizada.

Aunque en porcentaje estos 125 municipios sólo representan 14.7% del universo de los 849 con alta y muy alta marginación del país, ya en la praxis, hacer converger acciones en torno suyo, significa extender funciones a puntos geográficos dispersos y a comunidades también con altos niveles de disgregación poblacional, situación por la que es de enorme trascendencia el enfoque territorial, y como se verá, también la participación comunitaria.

Esta última, se concibe como un instrumento que permite a las localidades la comprensión de su problemática para definir y establecer alternativas de solución a partir de la reflexión, el análisis, la integración grupal y la capacitación permanente, para así constituir, ejecutar, operar y evaluar sus programas de desarrollo.

Es menester señalar que una efectiva participación comunitaria de los habitantes, debe contemplar su intervención en cada uno de los procesos que conforman a las políticas públicas (planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control) de manera intrínseca y bajo la colaboración perpetua y estrecha -en mayor o menor medida- de los destinatarios finales.

Empero ¿se generó una benéfica participación comunitaria, enfoque territorial y coordinación interinstitucional en la *Estrategia*?, ¿fue acertada la concepción de atender a la población inscrita en los municipios más pobres?, estas cuestiones entre otros aspectos valiosos para entender mejor a la *Estrategia*, se dilucidan a continuación.

## **CAPÍTULO II. ESTRATEGIA 100x100: INICIATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 2006-2012.**

### **2.1. Del programa social a la Estrategia.**

En este apartado abordaremos el concepto de *estrategia* como un factor que permite atenuar y ser conciliador de intereses.

Es menester explicar, desde mi punto de vista, cuál es la diferencia más importante entre programa social y estrategia y ¿por qué se optó por la *Estrategia* y no por un programa social?

Los programas sociales son acciones concretas cuyo fin es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad y el modo de vida de una población o sociedad. Se conforman por objetivo(s) y meta(s), el objetivo es el elemento programático que identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a los propósitos. El objetivo debe responder a las preguntas "qué" y "para qué".

La meta, por su parte, implica la cuantificación de los objetivos definidos en los planes que deberán alcanzarse por una organización.

Tanto objetivo(s) como meta(s) se enfocan y dirigen a partir de un indicador, que es el dato que pretende reflejar el estado de una situación, o de algún aspecto particular, en un momento y un espacio determinados.

El indicador puede ser un dato estadístico, porcentajes, tasas, razones, que sintetiza la información que proporcionan los diversos parámetros o variables que afectan a la situación que se quiere analizar.

Referente a la implementación de programas sociales dentro del Gobierno Federal 2006-2012, se concibió el término *programa social* a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece que la política de

desarrollo social y humano tiene objetivos rectores alcanzables a través de programas de gobierno:

“La política de desarrollo social y humano tiene como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Para cumplir los compromisos adquiridos en el PND, la administración pública se organiza mediante programas de gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población, que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.”<sup>53</sup>

Es así como a través de la SEDESOL se aplicó en 2011 entre otros, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y a su vez dentro de las acciones del Programa, se concretaron parte de las metas de la *Estrategia 100x100*, que da prioridad a municipios en áreas rurales, conformados por localidades que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural o geoeconómica, en las que se registran los índices de marginación y pobreza más altos, evidenciados sobre todo por rezagos en infraestructura social básica y de servicios.

---

<sup>53</sup> s/a, *Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social*. [en línea], dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801503>



De esta forma la *Estrategia 100x100* en la particularidad de la SEDESOL, aplica sus acciones especialmente focalizadas en vivienda por medio de distintos programas sociales, uno de ellos el ya descrito PDZP.

Así, la *Estrategia 100x100* es un elemento de la política social Federal que integra un cúmulo de políticas públicas instrumentadas a través de diversos espacios (secretarías, instituciones) y medios de acción (programas sociales, acciones concretas, apoyos). Pero ¿qué es en sí una estrategia? y ¿cómo se concibe en el entorno gubernamental? a continuación se aborda:

El término *estrategia*, aunque su implementación es muy antigua, se definió en 1985 como un conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin. El término proviene del griego ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ *Stratos* = ejército y *agein* = conductor, guía. Entonces, estrategia: es el proceso seleccionado mediante el cual se espera lograr alcanzar un estado futuro.

El concepto de estrategia se usa normalmente en tres formas:

- 1) Para designar los medios empleados en la obtención de cierto fin, es por lo tanto, un punto que involucra la racionalidad orientada a un objetivo.
- 2) Es utilizado para designar la manera en la cual una persona actúa en un cierto juego de acuerdo a lo que ella piensa, cuál será la acción de los demás y lo que considera que los demás piensan que sería su acción; ésta es la forma en que uno busca tener ventaja sobre los otros.
- 3) Se utiliza para designar los procedimientos usados en una situación de confrontación con el fin de privar al oponente de sus medios de lucha y obligarlo a abandonar el combate; es una cuestión, entonces, de los medios destinados a obtener una victoria.<sup>54</sup>

Bajo nuestro contexto de estudio, podríamos opinar que los medios empleados en la *Estrategia 100x100* oscilan entre el presupuesto hasta las políticas públicas focalizadas, cuyo interés es frenar el rezago social en los 125 municipios más pobres, para después, elevar y potenciar su desarrollo integral,

---

<sup>54</sup> Guilles Deleuze, *Estrategia*, España, Paidós, 1987, [en línea], dirección URL: <http://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia>

cuyo enemigo a vencer es la pobreza incrustada en localidades dispersas de difícil acceso y a veces con particulares patrones de usos y costumbres.<sup>55</sup>

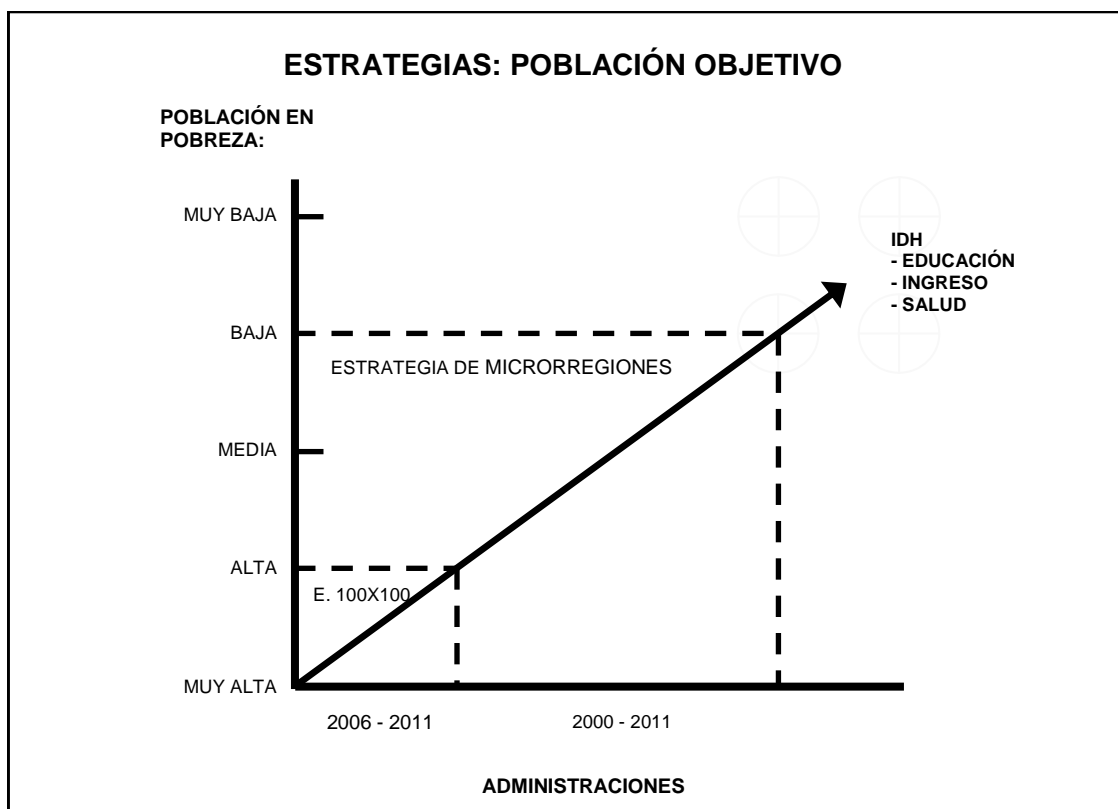
En esta tesis el concepto de estrategia no se aborda desde el punto de vista como novedad, pues en sí no es algo nuevo, no es un producto inédito como tal, ya que en realidad los 125 municipios donde se aplica siempre han estado allí, con sus carencias y rezagos.

Por el contrario, debemos observar el concepto como una respuesta a determinados intereses, algunos de ellos planteados en los programas políticos y/o en las agendas públicas.

La siguiente gráfica muestra la correlación entre dos estrategias de ayuda social, la diseñada por el Gobierno de Felipe Calderón y la Estrategia de Microrregiones, impulsada en la administración de Vicente Fox y todavía vigente:

---

<sup>55</sup> El combate a la pobreza en nuestro país no sólo radica en lograr canalizar los recursos a las poblaciones objetivo, sino es una labor que además de demandar vocación, compromiso y conocimiento, requiere de una sensibilidad que nos permita entender los patrones de conducta en las localidades marginadas, lo cual entre otras cosas, verdaderamente lograría hacer partícipes en su propio desarrollo a los destinatarios finales en situación de pobreza.



Fuente: Elaboración propia.

La Estrategia de Microrregiones buscó un sector amplio de la población pobre, pero no necesariamente concentra todo su potencial en los municipios con mayor rezago y pobreza.

Por ello y previendo una todavía mayor diferenciación de clases sociales, entre los menos pobres -atendidos por la E. Microrregiones- y los pobres extremos – sin apoyo constante, hasta ese entonces-, se diseñó la *Estrategia 100x100* que pretende elevar gradualmente el nivel de vida de su población objetivo, de pobres extremos a pobres, para a partir de ese estatus ser afianzados sin pobreza con acciones de otros programas sociales como el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Pudiera ser atrevido o no, afirmar que con Fox al priorizar elevar la calidad de vida de la población pobre con respecto a la de extrema pobreza, no se valoró correctamente el aumento en las ya marcadas brechas de diferenciación social. No obstante con Calderón, parece se ha entendido la importancia de atenuar este fenómeno, lo que conlleva además, a la formación de un importante capital social.

Sin embargo a pesar de que las *Estrategias* se valen de los programas sociales para el logro de sus objetivos, es importante resaltar que no son lo mismo, ya que desde el quehacer gubernamental no se busca que funcionen igual.

La característica más importante que diferencia al programa social de la *Estrategia*, la es que el programa es exclusivo de una Secretaría y la *Estrategia* engloba esfuerzos intersecretariales, es decir, de más de una institución.

Por ejemplo, el Programa de Apoyo a los Proyectos de inversión Rural (PAPIR) es exclusivo de la SAGARPA, ya que su presupuesto, reglas de operación, lineamientos y todo lo necesario para su operación, lo ejecuta sólo dicha Secretaría.

Mientras que la *Estrategia Vivir mejor* para su aplicación emplea diferentes Secretarías; SEDESOL con Guarderías, Apoyo Alimentario, 70 y Más...; SALUD con el Seguro Médico...; SEP con Enlace, Escuela Segura...; y SEMARNAT con ProÁrbol....

Así pues se optó por la *Estrategia* en vez de un programa social debido a la operatividad intersecretarial que representa y al alcance que puede ostentar; basándose en el fundamento de que como la pobreza no es un caso aislado sino una serie de aristas heterogéneas, es mejor revertirla desde los diversos ámbitos que la genera, lo cual sólo es posible con una estrategia intersecretarial y no con un programa social privativo de una sola institución.

Por ello es conveniente reiterar que la *Estrategia 100x100* no es exclusiva de la SEDESOL, ya que proviene del Gabinete Social del Ejecutivo Federal, sin embargo, esta Secretaría sí participa activamente en su ejecución, lo cual sucede a través de la Unidad de Microrregiones, área dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y que a su vez agrupa a cuatro Direcciones Generales Adjuntas:

- Dirección General Adjunta de Programas Sociales

- Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional
- Dirección General Adjunta de Operación Territorial
- Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional

Bajo la coordinación de estas cuatro Direcciones se llevan a cabo las acciones de la *Estrategia*, las cuales en gran medida obedecen a apoyos para la mejora de la calidad en vivienda y sus servicios básicos.<sup>57</sup>

## **2.2. Creación de la *Estrategia 100x100*.**

La pobreza en el territorio nacional se constituye por una serie de factores que convergen entre sí, tales como la desigualdad entre personas y regiones, dispersión territorial, déficit en infraestructura y exclusión social, todas experimentadas con mayor gravedad en las zonas rurales e indígenas.<sup>58</sup>

Por ello la finalidad de la política social de la Administración 2006-2012 fue “lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades”.<sup>59</sup>

Bajo esta concepción en enero de 2007, el Poder Ejecutivo formalizó la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los 100 Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano en el País, buscando atenuar las condiciones en rezago de los municipios con menor IDH.

En ese año con la publicación de los mapas de pobreza por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se incorporaron otros municipios considerados como “focos rojos” por su alto

---

<sup>57</sup> La participación de los Programas Sociales instrumentados por la Unidad de Microrregiones y más específicamente por la Dirección General Adjunta de Programas Sociales, se aborda en el sub apartado 3.2.1. *Análisis por vertiente de la Estrategia 100x100* (Vid. p. 79).

<sup>58</sup> En nuestro país según estimaciones del CONAPO, habitan 12.4 millones de personas que pertenecen a algún pueblo indígena.

<sup>59</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, p. 143.

grado de rezago social y pobreza alimentaria, con lo que al término de 2007 se pasó de 100 a 125 municipios:<sup>60</sup>

<b>MUNICIPIOS, POBLACIÓN Y ENTIDADES OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA</b>		
Cantidad de Municipios	Población	Entidad
58	267,421	Oaxaca
21	373,908	Guerrero
20	423,023	Chiapas
15	181,216	Veracruz
9	95,692	Puebla
1	30,551	Nayarit
1	30,069	Durango
<b>125</b>	<b>1,401,880</b>	

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx>

De esta forma la *Estrategia* cumplió en un principio con el plan de incorporar gradualmente a más municipios con pobreza extrema para su atención, no obstante, a partir de 2008 y durante el periodo de su análisis en esta tesis hasta 2011, ya no incluyó a ningún otro.

### **2.2.1. Objetivos y ejes de la *Estrategia*.**

De conformidad con las dimensiones marcadas por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la *Estrategia 100x100* se plantea dos objetivos específicos:

1. Aumentar el ingreso de la población que habita en los 125 municipios mediante acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de empleo.
2. Elevar la calidad de vida de sus habitantes al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de educación, así como las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica en estas comunidades.

<sup>60</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 255.

DIMENSIONES DEL IDH		
EDUCACIÓN	INGRESO	SALUD
<p>- Infraestructura educativa:</p> <p>Escuelas y aulas. Obras de acceso.</p> <p>- Servicios:</p> <p>Oportunidades. Alfabetización. Albergues. Programas de CONAFE y PRONIM (SEP).</p>	<p>- Infraestructura productiva:</p> <p>Caminos y telecomunicaciones. Electrificación.</p> <p>- Servicios:</p> <p>Proyectos productivos. Capacitación, ahorro y financiamiento. Agencias de desarrollo local e incubadoras rurales. Programas de apoyo a la actividad económica.</p>	<p>- Infraestructura básica y vivienda:</p> <p>Piso firme + agua potable. Servicios sanitarios + drenaje o letrización.</p> <p>- Infraestructura de salud:</p> <p>Hospitales, clínicas y unidades móviles.</p> <p>- Servicios:</p> <p>Seguro popular. Oportunidades. Programa de abasto rural.</p>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx>

Para lograr sus dos objetivos, la operación de la *Estrategia 100x100* se lleva a cabo sobre seis ejes de acción:

- Educación
- Salud
- Generación de opciones de ingreso y fortalecimiento de la actividad económica
- Infraestructura social básica
- Vivienda
- Protección de los recursos naturales.

A su vez, para cada uno de estos ejes se organizan las siguientes acciones principales:

- Educación
  - Albergues escolares indígenas
  - Atención a estudiantes en albergues escolares
  - Apoyo a la educación indígena
  - Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)
  - Becas escolares
  - Alfabetización de adultos
  - Capacitación educativa a instructores comunitarios
  - Construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas y aulas escolares
  
- Salud
  - Capacitación a parteras
  - Caravanas de salud
  - Dotación de complementos alimenticios
  - Acciones de servicios de salud (Campañas y cursos de prevención de la salud)
  - Vacunación
  - Afiliación al seguro popular
  - Acciones de infraestructura en salud (Hospitales, clínicas y unidades médicas)
  - Apoyo a familias con el componente alimentario Oportunidades
  - Suministro de leche fortificada
  - Apoyos a adultos mayores
  
- Generación de Opciones de Ingreso y Fortalecimiento de la Actividad Económica
  - Proyectos productivos
  - Capacitación, ahorro y financiamiento
  - Agencias de desarrollo local, rural e incubadoras rurales
  - Programas de apoyo a la actividad económica
  - Diagnósticos y estudios
  
- Infraestructura Social Básica



Caminos, puentes, carreteras y vados

*Construcción*

*Mantenimiento*

*Rehabilitación*

Saneamiento

*Plantas de tratamiento*

*Drenaje*

*Rellenos Sanitarios*

Agua potable

*Captación*

*Conducción*

*Distribución*

Infraestructura de salud

*Construcción*

*Equipamiento*

*Rehabilitación*

Infraestructura de educación

*Construcción*

*Equipamiento*

*Rehabilitación*

Electrificación Comunitaria

*Energía convencional*

*Energía Renovable*

• Vivienda

Pisos firmes

Estufas ahorradoras de leña

Agua entubada

*Conexión*

*Instalación de filtros potabilizadores*

Servicios Sanitarios

Reforzamiento de muros y techos

Electrificación

*Energía convencional*

## *Energía Renovable*

- Protección de los Recursos Naturales

Acciones de protección a bosques

*Reforestación*

*Construcción de brechas corta fuego*

*Establecimiento de cercos vivos*

*Cultivo forestal en aprovechamientos maderables*

*Obras y prácticas de restauración de suelos*

Proyectos productivos ambientales

*Conservación de suelo y agua*

*Manejo de plantaciones agroforestales*

*Servicios ambientales hidrológicos*

*Plantaciones forestales comerciales*

*Mejoramiento de potreros*

*Turismo de naturaleza*

*Dendroenergía (energía obtenida principalmente de leña y carbón vegetal)*

Cursos ambientales

*Reciclaje y composta*

*Manejo forestal maderable*

*Combate a incendios*

*Capacitación a productores forestales*

*Planeación productiva sustentable*

*Aplicación de nuevas tecnologías*

Estudios de viabilidad

*Rellenos sanitarios*

*Plantas de tratamiento de aguas residuales*

Servicios sanitarios

Estufas ahorradoras de leña.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> *Ídem*

De esta forma la *Estrategia* funciona como un esquema donde convergen 41 acciones principales en torno a 6 ejes de acción, mismos que buscan su desarrollo priorizando un enfoque territorial, participación comunitaria y coordinación interinstitucional particulares.

#### **2.2.1.1. Enfoque territorial.**

El enfoque territorial en la *Estrategia 100x100* significa la focalización de recursos hacia un espacio geográfico delimitado. Si partimos de la idea de que en México existen 2445 municipios, de ellos, 849 municipios son considerados por su grado de marginación como Zonas de Atención Prioritaria rurales, entonces es menester apoyar el desarrollo social en cada una de ellas.

No obstante, con el fin de concentrar el apoyo a los municipios más pobres, el enfoque territorial de la *Estrategia* prioriza a los 125 más pobres de los 849 municipios pobres de México.

En estos 125 municipios viven más de 1.4 millones de personas distribuidas en 6,857 localidades, y experimentan las siguientes características:

- 2,839 localidades registran menos de 50 habitantes
- 231 localidades tienen más de 1 mil habitantes
- 53 municipios poseen menos de 5 mil habitantes
- 13 municipios tienen más de 25 mil habitantes
- Los municipios en Guerrero (21), Chiapas (20) y Oaxaca (19) concentran el 76% de la población objetivo.<sup>62</sup>

Con tales estadísticas se puede corroborar la enorme dispersión territorial y poblacional existente en los 125 municipios objetivo. Por una parte y como se ha dicho, la posición geográfica, condiciones de acceso precarias y la dispersión de los municipios, explican de manera importante su rezago social. Por otra, los altos costos de llevar las acciones y programas de gobierno a

---

<sup>62</sup> SEDESOL, *op. cit.*

estas regiones han impedido que se beneficien y mejoren sus condiciones de desarrollo con mayor rapidez.

De esta forma podemos concluir que el costo de acciones y obras gubernamentales es directamente proporcional a la dispersión territorial y poblacional de las comunidades en pobreza extrema.

Por ejemplo, estudios de altimetría indican que más de 40 mil localidades -tanto en los universos de acción de la *Estrategia 100x100* como en la de Microrregiones- se ubican sobre sistemas montañosos por encima de los mil metros sobre el nivel del mar. En estos rangos de altitud existe población que supera los 8.7 millones de habitantes.<sup>63</sup>

Aunque en porcentaje los 125 municipios de la *Estrategia* sólo representan 14.7% del universo de los 849 con alta y muy alta marginación del país, ya en la praxis, hacer converger acciones en torno suyo, significa extender funciones a puntos geográficos dispersos y a comunidades también con altos niveles de disgregación poblacional, situación por la que es de enorme trascendencia el enfoque territorial de la *Estrategia*.

No obstante, una vez realizado el esfuerzo al instrumentarse políticas públicas en las localidades más alejadas de los municipios con mayor pobreza, es necesario mantenerlo, por lo que otro elemento importante para este fin lo es el de la corresponsabilidad social.

#### **2.2.1.2. Participación comunitaria.**

Identificado el territorio más vulnerable en cuanto a las situaciones de pobreza y marginación, una de las herramientas más importantes para definir las acciones del desarrollo comunitario es la planeación participativa, que busca la cooperación activa de las comunidades.

---

<sup>63</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>

La participación comunitaria se concibe como un instrumento que permite a las localidades la comprensión de su problemática para definir y establecer alternativas de solución a partir de la reflexión, el análisis, la integración grupal y la capacitación permanente, para así constituir, ejecutar, operar y evaluar sus programas de desarrollo.

El objetivo principal es convertir a los ciudadanos y a las comunidades en los actores centrales de su propio desarrollo social y no considerarlos como simples receptores de las decisiones de otros. Se concibe como un proceso que le da permanencia al diálogo y a la interacción entre el gobierno y la sociedad en la construcción del desarrollo social y humano al que se aspira.

Es menester señalar que una efectiva participación comunitaria de los habitantes, debe contemplar su intervención en cada uno de los procesos que conforman a las políticas públicas (planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control) de manera intrínseca y bajo la colaboración perpetua y estrecha -en mayor o menor medida- de los destinatarios finales.

Bajo este contexto uno de los avances importantes en materia de política social es el de la cultura de la evaluación, institucionalizada en 2004 a través de la Ley General de Desarrollo Social, mediante la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al igual que la participación social a través de los consejos ciudadanos.

La cultura de la evaluación permite a la sociedad tener una noción clara del uso y el impacto del gasto público en el ámbito social y significa como una actividad donde la sociedad participa con las acciones de gobierno. A partir de esta cultura se comienzan a plasmar actividades más concretas y mejor estructuradas a favor de optimizar las políticas públicas desde la perspectiva ciudadana, lo que dio paso a la contraloría social.

La contraloría social es la participación a cargo de los beneficiarios en las actividades de control y vigilancia de los recursos que se aplican para desarrollar las políticas públicas.

Esta participación ciudadana la impulsa el Gobierno Federal a través del programa de Contraloría Social, que es el conjunto de estrategias aplicadas para promover, apoyar e impulsar la colaboración de la población en el control, vigilancia y evaluación de programas, obras y acciones gubernamentales.

De esta forma se fomenta la cooperación y comunicación Gobierno-Sociedad, bajo un esquema de corresponsabilidad, o sea un esquema compartido de derechos y obligaciones.<sup>64</sup>

Sin embargo, la participación de la sociedad en concomitancia al quehacer gubernamental aún es minúscula en la *Estrategia*, pues si bien una cosa es que los habitantes conjuntamente con el gobierno ejecuten acciones en favor de su progreso, otra cuestión muy diferente es que los habitantes o sus gobiernos locales participen directamente en la planeación de sus políticas públicas, lo cual casi no sucede.

Por lo que la participación y el involucramiento deben crecer y reforzarse en proporción a las acciones de gobierno, algunas de las cuales se magnifican al instrumentarse desde varios espacios, como el caso de la *Estrategia 100x100* y su visión interinstitucional.

### **2.2.1.3. Coordinación interinstitucional.**

Desde su génesis la operación de la *Estrategia* ha implicado desarrollar acciones coordinadas entre distintas instituciones que trabajan conjuntamente y pertenecen a los tres órdenes de gobierno, por ello, es muy importante que la coordinación para desarrollarla sea la adecuada, evitando duplicidades en funciones, desperdicio de recursos u obstaculización de labores entre los distintos organismos que convergen en ella.

Para que tenga un adecuado desempeño, su coordinación institucional debe ser efectiva en las dimensiones horizontal (dependencias federales) y vertical

---

<sup>64</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: [http://sedesol.gob.mx/programas/opciones/contraloria\\_social.htm](http://sedesol.gob.mx/programas/opciones/contraloria_social.htm)

(órdenes de gobierno); para tal fin se han desarrollado planes de trabajo y formulado indicadores, líneas de acción y metas.

<b>EJES HORIZONTALES DE LA <i>ESTRATEGIA 100x100</i></b>	
<b>INDICADOR</b>	<b>PRESIDE</b>
Salud	Secretaría de Salud (SS).
Educación	Secretaría de Educación Pública (SEP).
Productividad	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
Infraestructura	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
Vivienda	SEDESOL/FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares).
Medio Ambiente	SEMARNAT/CONAFOR (Comisión Nacional Forestal).

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx>

La coordinación se articula a partir de los ejes horizontales o de acción formalizados en seis vertientes de ejecución y por cada una de los cuales existen grupos de trabajo intersecretariales, tanto a nivel estatal como a nivel central (operadores que enlazan la *Estrategia* del Gabinete Social con los estados), cabe señalar que la SEDESOL funge como Secretario Técnico en todos los grupos.

Así pues la *Estrategia 100x100* se ha planteado como un esquema de coordinación entre las dependencias y organismos federales para que confluyan los recursos y acciones de manera organizada en los territorios prioritarios en acoplamiento con los gobiernos estatales y municipales.

## CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El combate a la pobreza en el territorio nacional a partir del Gobierno Federal 2006-2012, viró hacia los espacios más pobres de México, ya que con Vicente Fox las acciones hacia el tema no focalizaron con vigor recursos necesarios a los habitantes con mayores padecimientos y en situación de pobreza extrema.

En la Administración de Felipe Calderón parece se entendió la importancia de coadyuvar con políticas públicas diferenciadas el mejoramiento del ingreso y nivel de vida de la población con mayores atrasos en el país, lo que también permite atenuar las aún muy evidentes brechas de desigualdad social y conlleva gradualmente a la formación de capital social.

Estas políticas públicas se ciñen en la *Estrategia* buscando potenciar la coinversión de recursos a través de la interinstitucionalidad, misma que no se daría con un programa social privativo a una sola institución y que probablemente le restaría en lo presupuestario y hacia la implementación multidimensional de sus acciones.

Y es que el costo para combatir la pobreza de muy alta marginación en México se torna excesivamente elevado; por una parte, la posición geográfica, condiciones de acceso precarias y la dispersión de los municipios, explican de manera importante su rezago social. Por otra, los altos costos de llevar las acciones y programas de gobierno a estas regiones han impedido que se beneficien y mejoren sus condiciones de desarrollo con mayor rapidez.

De esta forma podemos concluir que el costo de acciones y obras gubernamentales es directamente proporcional a la dispersión territorial y poblacional de las comunidades en pobreza extrema.

Sin embargo la ubicación espacial no es el único aspecto al cual se deban enfrentar las acciones de gobierno como la *Estrategia 100x100*, sino que es el



primer eslabón, pues la participación de la sociedad en concomitancia al quehacer gubernamental aún es minúscula en la *Estrategia*.

Si bien una cosa es que los habitantes conjuntamente con el gobierno ejecuten acciones en favor de su progreso, otra cuestión muy diferente es que los habitantes o sus gobiernos locales participen directamente en la planeación de sus políticas públicas, lo cual casi no sucede.

La participación y el involucramiento deben crecer y reforzarse en proporción a las acciones gubernamentales, algunas de las cuales se magnifican al instrumentarse desde varios espacios, como el caso de la *Estrategia 100x100* y su visión interinstitucional.

Además, y pese que la *Estrategia* cumplió en un principio con el plan de incorporar gradualmente a más municipios con pobreza extrema para su atención, a partir de 2008 ya no incluyó a ningún otro, lo que sin duda cancela un posible beneficio a los demás municipios en pobreza también extrema.

Así pues, la *Estrategia* ha empleado mecanismos novedosos como lo es una focalización más concentrada, ha valorado la coordinación entre gobiernos y sociedad civil a través de mecanismos de participación comunitaria y ha experimentado un presupuesto más o menos estable desde su creación en enero de 2007, empero, aún todo esto representa un avance modesto ante la pobreza extrema, misma que en términos absolutos no ha mejorado.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEDESOL, UNIDAD DE MICRORREGIONES.**

### **INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO**

La Unidad Administrativa de Microrregiones es el área de la SEDESOL que busca articular a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las personas que habitan en los municipios y las localidades con los mayores índices de marginación; bajo la responsabilidad y coordinación de la Unidad, se llevan a cabo las políticas públicas de la *Estrategia 100x100*.

Las políticas públicas en tanto curso por el cual se concretan acciones que buscan resolver problemas de interés social, son el mecanismo usado por la *Estrategia* para mejorar el ingreso e incrementar el nivel de vida.

Su aplicación comienza en el Gabinete Social del Ejecutivo, quien establece los términos de la política; una vez planteada la directriz nodal (focalización hacia los 125 municipios más pobres) la Secretaría (Unidad de Microrregiones) elabora las reglas de operación y dicta los parámetros y metas a las Delegaciones Estatales de la SEDESOL.

Asimismo, al ser la *Estrategia* una conjunción de políticas públicas diferenciadas, o sea, especialmente diseñadas para los temas que aborda en sus seis ejes de acción (educación, salud, generación de opciones de ingreso y fortalecimiento de la actividad económica, infraestructura social básica, vivienda, y protección de los recursos naturales), desde su inicio, ha presentado un estatus característico a partir de las múltiples inversiones que las Secretarías, Comisiones y demás organismos convergen en torno a los rubros que presiden.

El eje de infraestructura fue el que mayor inversión tuvo de 2007 a 2011, seguido por el de salud, educación, productividad, vivienda y medio ambiente:

En el eje de infraestructura social básica que es presidido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se invirtieron 14,406.4 mdp, de los cuales la Unidad de Microrregiones aportó 2,342.7 mdp con los que se construyeron 1,412 proyectos.

En salud, encabezado por la Secretaría de Salud, se invirtieron 7,773.3 mdp, contribuyendo la Unidad de Microrregiones con 39.8 mdp, con los que realizó 126 proyectos.

El eje educativo presidido por la SEP, invirtió 6,730.4 mdp, la Unidad de Microrregiones aportó 400.2 mdp y construyó 1,681 proyectos.

Para el rubro de generación de opciones de ingreso o productividad, dirigido por la SAGARPA, se invirtieron 5,202.2 mdp, la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL contribuyó a este fin con 96.5 mdp, realizándose 5,396 proyectos.

En vivienda, dirigido por la SEDESOL a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), se destinaron 2,073.5 mdp, mientras que la Unidad de Microrregiones invirtió 4,873.5 mdp, con lo que llevó a cabo 16,844 proyectos, yendo desde la construcción de pisos firmes hasta el suministro de nuevas tecnologías energéticas para los hogares.

Por último, el eje de protección de los recursos naturales o de medio ambiente, encabezado por la SEMARNAT a través de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), aportó 968 mdp, de los cuales 56.1 mdp corresponden a la Unidad de Microrregiones, con lo que concretó 528 proyectos.

En conjunto la *Estrategia* en cinco años invirtió un total de 38,272.8 millones de pesos, o lo que es lo mismo 637.8 mdp mensuales, sin embargo, con estas aportaciones ¿disminuyó la pobreza extrema?, ¿mejoró la situación concreta de las entidades donde se aplica? éstas y otras cuestiones se desvelan a lo largo del capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEDESOL, UNIDAD DE MICRORREGIONES.**

### **3.1. Políticas públicas como respuesta a la pobreza extrema.**

Nuestro tema de estudio abarca la decisión de abatir la pobreza de carácter extrema en aquellas comunidades separadas del bienestar. Sin embargo, esto se traduce en un reto imponente que no se ha podido ganar en el mundo y en un país como México, donde casi la mitad de su población experimenta algún tipo de pobreza y la mayoría de sus habitantes padecen vulnerabilidad social.

El Gobierno de Felipe Calderón propuso desde 2007 y como primera acción en política social de su gobierno, combatir el empobrecimiento extremo con la *Estrategia 100x100*, la cual es una conjunción de políticas públicas diferenciadas, o sea, especialmente diseñadas para los temas que aborda en sus seis ejes de acción.

La convergencia de estos esfuerzos pretendió contribuir con la disminución de los grandes desequilibrios en el desarrollo de los territorios rurales con mayor pobreza que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP); para tal fin, a través de la *Estrategia* se instrumentaron diversas políticas sociales, que al correlacionar en diversos ámbitos a su población objetivo (participación comunitaria y contraloría social) se tornan en políticas públicas.

#### **3.1.1. Políticas públicas: ¿Qué son?**

Cuando nos referimos a la *política* para intentar acercarnos a la definición de la política pública, aludimos a su sentido más práctico, siendo éste el criterio o la directriz mentora en el proceso de toma de decisiones al aplicar estrategias, programas y/o proyectos específicos a nivel institucional.

Las políticas públicas son la forma de acción por medio de la cual los gobiernos enfrentan la compleja cuestión social, ganando mayor notoriedad al operarse elementos distributivos que busquen contrarrestar los resultados más desfavorables.

Un buen gobierno a través de las políticas públicas intenta revertir el proceso marginal en sus comunidades, persiguiendo un grado óptimo de equiparación social y disminuyendo las preocupaciones colectivas de aquellas necesidades sociales consideradas básicas, figurando de manera singular los temas de: salud, educación, trabajo, jubilación digna y en general la subsistencia de medios que desaprueben la marginación social en cualquiera de sus formas.

La política pública es entonces, la respuesta y acción del gobierno en torno a la solución calculada de un tema social valorado. A continuación se enlistan algunos conceptos sobre políticas públicas, cuya relación con el diseño y accionar de la *Estrategia* permiten entenderla desde la perspectiva académica:

Manuel Canto: Son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.<sup>65</sup>

La *Estrategia* responde a una acción de gobierno que busca dar solución al problema de la pobreza extrema en los 125 municipios, pero también tuvo como uno de sus objetivos no escritos, mejorar la percepción de los mexicanos hacia el Gobierno Federal y el Instituto político que lo detenta, características que podemos percibir en la siguiente definición:

Beauregard González: (Las políticas públicas son) las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen

---

<sup>65</sup> Manuel Canto, "Introducción a las Políticas Públicas", M. Canto y O. Castro (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, MCD, México, 2002, p. 98.

como resultado del sistema político. Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos.

Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.<sup>66</sup>

Como objetivo escrito o público la *Estrategia* busca incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida y en el incremento de las posibilidades de empleo y productividad, esto lo hace a través de directrices intersecretariales y no aisladas, pero en todo momento el Gobierno Federal es quien designó las metas objetivo y conduce el presupuesto:

Fred Frohock: Es una práctica social y no un evento singular aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.<sup>67</sup>

Ya sea que las políticas públicas de la *Estrategia* sean comunicadas o reservadas a la opinión pública, siempre serán susceptibles de evaluación, pues existe un contraste cuantificable entre lo planteado con respecto a lo logrado:

Luís Fernando Aguilar Villanueva: Una política es un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo

---

<sup>66</sup> Beauregard González Ortiz, *La administración pública norteamericana*, Fontamara, México, D.F., 1985, pp. 60-61.

<sup>67</sup> Fred Frohock, "Public Policy. Scope and Logic", en *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, Carlos Ruíz S. Plaza y Valdés Editores, México, 2002, p.15.

que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores.<sup>68</sup>

Las políticas públicas de la *Estrategia* son el conducto a través del cual el Gobierno de Felipe Calderón buscó formar un presente y futuro que coadyuvara a logros sociales de su gobierno, para tal fin, la *Estrategia* no sólo se limitó a ser el primer curso de acción social de su administración, si no que se definió a partir de objetivos y metas concretas:

Omar Guerrero: Son una forma de comportamiento gubernamental. La nueva noción de políticas públicas trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida (...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que influyen del pasado hacia el presente.<sup>69</sup>

Es así como las políticas públicas son el medio para resolver problemas determinados en una interacción social, empero, la solución está estrechamente ligada a los mecanismos a través de los cuales se aplica la política pública.

A ello y sucintamente, la aplicación de las políticas públicas de la *Estrategia* a través de la SEDESOL, comienzan con el Gabinete Social del Ejecutivo, que

---

<sup>68</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp.25-26.

<sup>69</sup> Omar Guerrero, *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*, en *Ciencia*, vol. 44, núm. 1, Revista de la Academia de la Investigación Científica, México, 1993, p. 11.

establece los parámetros de la política; una vez planteada la directriz nodal (focalización de políticas públicas hacia los 125 municipios más pobres) la Secretaría (Unidad de Microrregiones)<sup>70</sup> elabora las reglas de operación y dicta los parámetros y metas a las Delegaciones Estatales de la SEDESOL.

Finalmente cada una de las siete Delegaciones (Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz) que albergan a los 125 municipios, deberán fungir como organismos normativos en la aplicación de las políticas públicas en el plano municipal.

### **3.2. Realidad de la Estrategia 100x100.**

La *Estrategia 100x100* buscó disminuir los niveles de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, así como la vulnerabilidad a través de la focalización de 41 acciones principales inscritas en seis ejes de acción.

Desde su inicio estos ejes rectores: educación, salud, generación de opciones de ingreso y fortalecimiento de la actividad económica, infraestructura social básica, vivienda, y protección de los recursos naturales, presentaron un estatus característico a partir de las múltiples inversiones que las Secretarías, Comisiones y demás organismos convergen en torno a los rubros que presiden.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> La Unidad Administrativa de Microrregiones es un área de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano que busca articular los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) del país. Bajo la responsabilidad y coordinación de la Unidad, se llevan a cabo las acciones de la *Estrategia 100x100*, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y el Programa 3x1 para Migrantes. Con un enfoque territorial de atención a la pobreza y la marginación del país, la Unidad de Microrregiones apoya el desarrollo de las personas que habitan en los municipios y las localidades con los mayores índices de marginación, determinadas como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). No obstante, la Unidad también atiende a la población de otras localidades y municipios con pobreza y marginación alrededor del país, sin la necesidad de que formen parte de las ZAP. SEDESOL, Unidad de Microrregiones [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/umr.php?func=0>

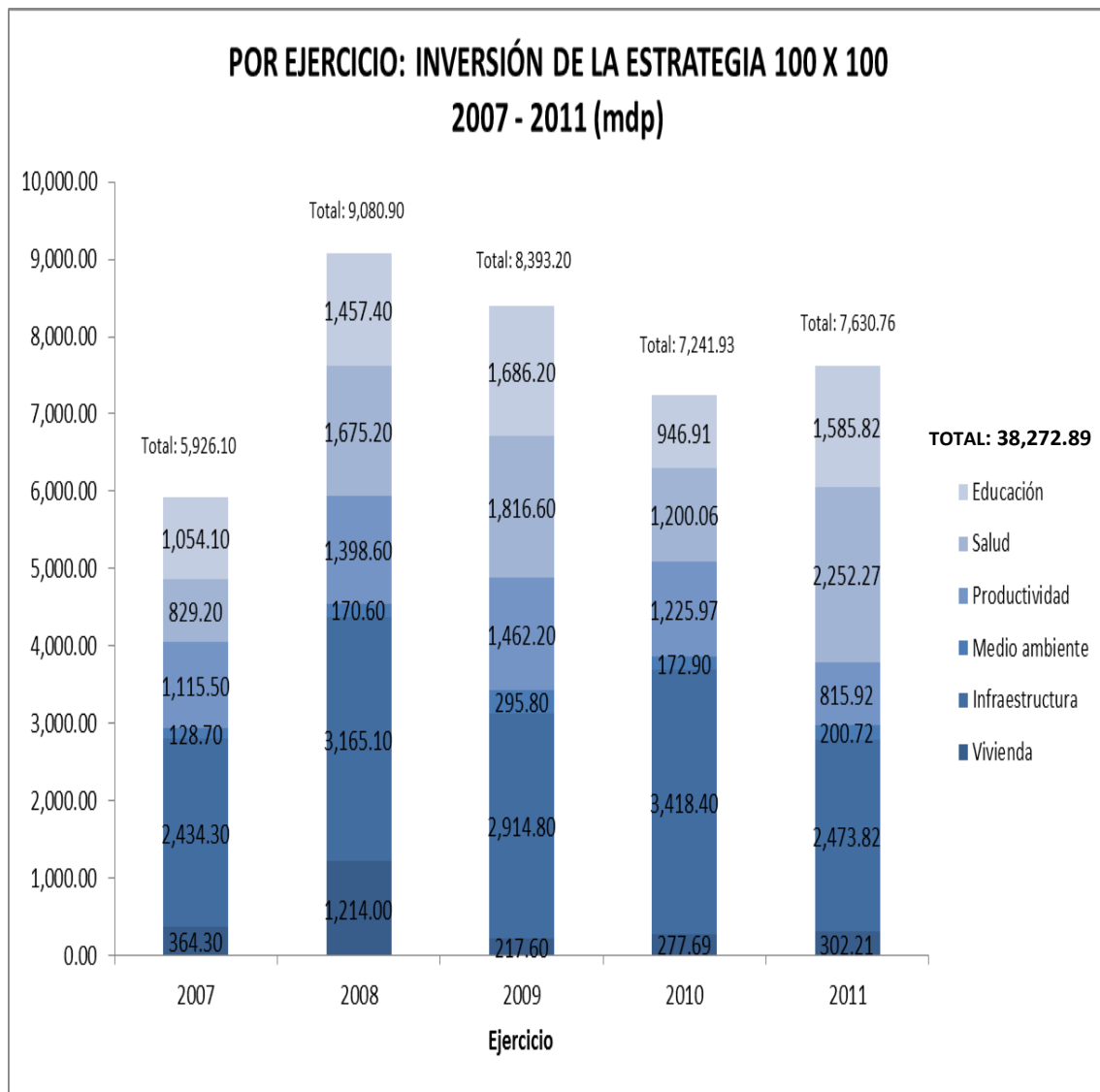
<sup>71</sup> La relación entre las seis vertientes de la *Estrategia* y quienes las presiden, se conoce con el nombre de *Ejes horizontales*. (Vid. p. 69).



De esta forma a partir de cada eje de acción o vertiente, la *Estrategia* ha logrado incrementar los niveles de vida en diversas proporciones según los recursos destinados a cada uno de los 125 municipios, en el siguiente sub apartado se muestra dicha relación del año 2007 a 2011.

### **3.2.1. Análisis por vertiente de la *Estrategia 100x100*:**

La inversión en la *Estrategia* tuvo el punto más elevado durante el Ejercicio Fiscal 2008, con poco más de 9 mil mdp diversificados en sus seis ejes. En el primer año de operación a pesar de significar la inversión más reducida destinó casi 6 mil mdp, develando desde el inicio un presupuesto muy importante para elevar la calidad de vida en los municipios:

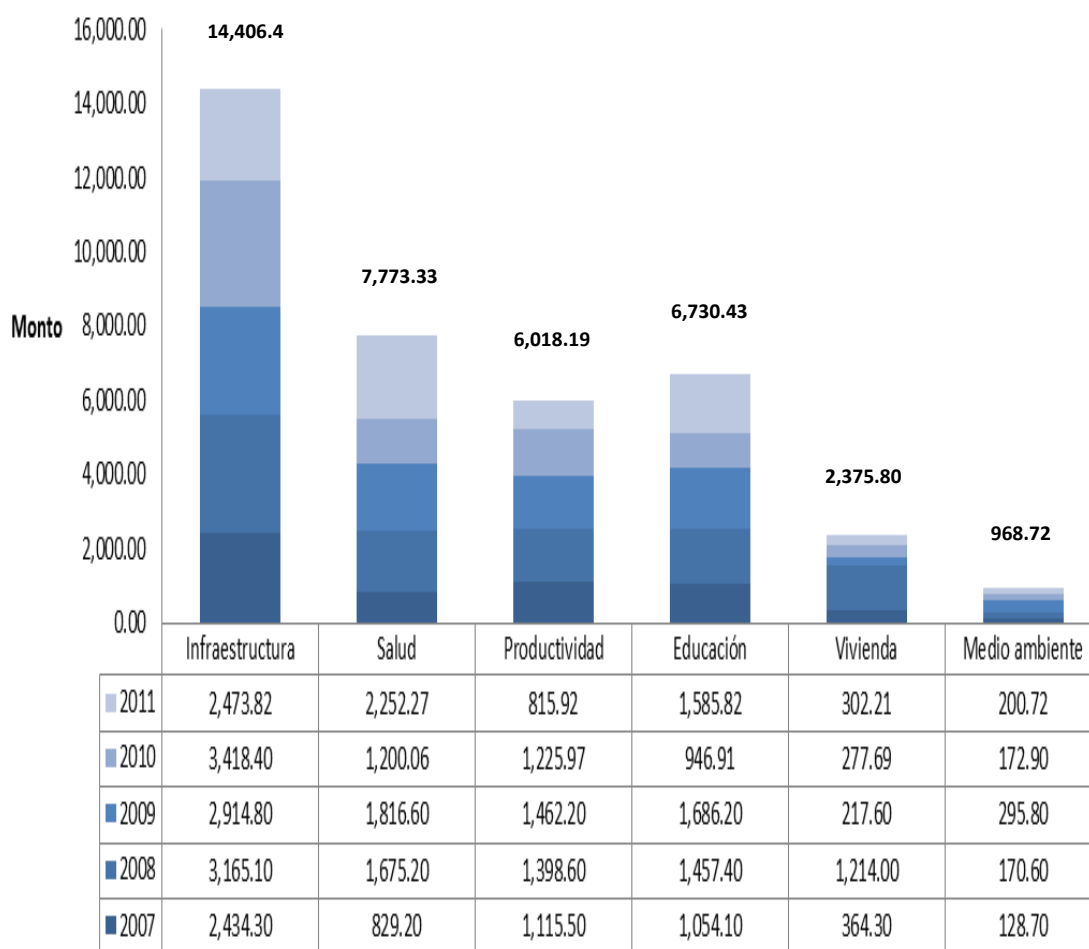


Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

La *Estrategia* como se verá en la siguiente gráfica, estuvo inscrita en el objetivo gubernamental de convertir a la administración 2006-2012 en el “sexenio de la infraestructura”<sup>72</sup> pues a nivel vertiente el eje con mayor inversión fue éste, seguido por el de salud, educación, productividad, vivienda y medio ambiente:

<sup>72</sup> Según estudio del Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor en México (OCAV), el rezago social en México debe enfrentarse de forma integral, pues el desarrollo de infraestructura por sí solo, no garantiza que el país abandone el atraso competitivo que registra. El desarrollo de infraestructura consume muchos recursos y en sí, no incluye apoyos tecnológicos necesarios para impulsar el nivel de competitividad del país. En 2011 México ocupó el lugar 58 de 144 países evaluados en el desarrollo de infraestructura. *Informe Anual de Competitividad Global 2011-2012 del Foro Económico Mundial*.

**POR EJE: INVERSIÓN DE LA ESTRATEGIA 100 X 100  
2007 - 2011 (mdp)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

En conjunto la *Estrategia* en cinco años invirtió un total de 38,272.8 millones de pesos, es decir, canalizó a diferentes proyectos, obras y/o acciones inscritos en los ejes de acción un promedio de 637.8 mdp mensuales.

Pero, ¿cuál fue la situación concreta en estos ejes? Enseguida una breve perspectiva de su estatus y la contribución específica que realizó la Unidad de Microrregiones a través de sus programas sociales.

<sup>73</sup> Nurit Martínez, “OCDE reprueba esfuerzo de México en educación” periódico *El Universal*, sección “México”, México, miércoles 28 de noviembre, 2007, p. 33.

### 3.2.1.1. Educación.

Al año de inicio de la *Estrategia* en 2007 la educación básica en el sistema educativo nacional, presentaba alarmantes muestras de falta de calidad, cobertura y equidad. Así por ejemplo, derivado de un estudio realizado por la OCDE en ese mismo año, México se situó en penúltimo lugar de 30 naciones evaluadas.<sup>74</sup>

En este contexto la *Estrategia 100x100* comprendió que el apoyo, atención y reforzamiento en áreas educativas específicas dentro de la población más pobre y la mejora de las condiciones físicas en espacios escolares, contribuyen a elevar la calidad en la educación y a combatir el analfabetismo, por ello se priorizan las siguientes acciones principales en el eje educativo:

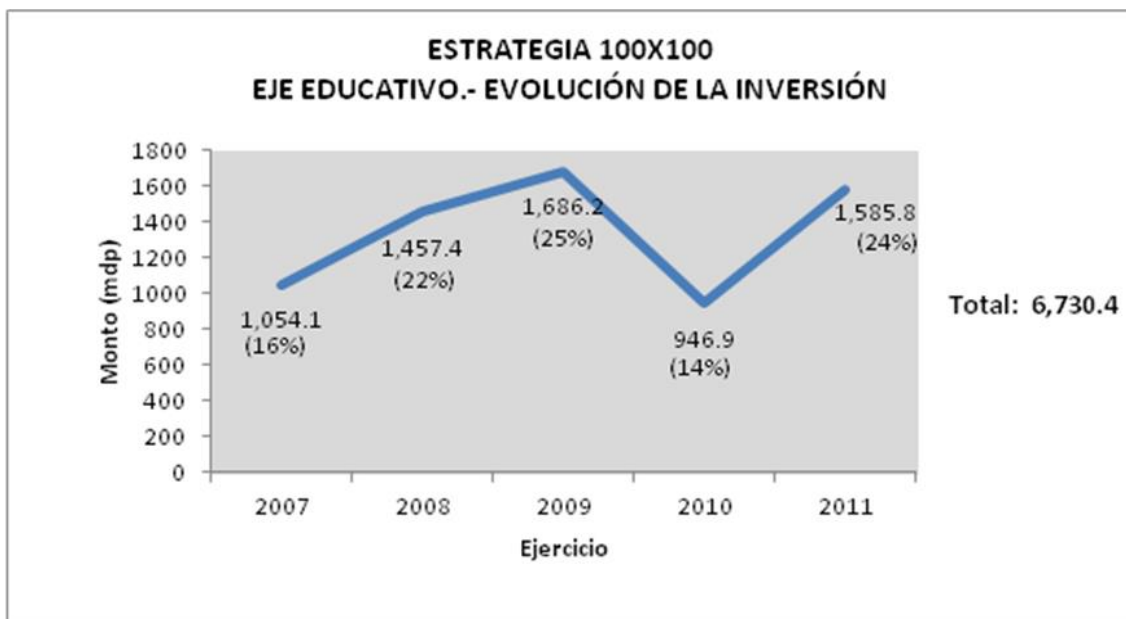
- Albergues escolares indígenas
- Atención a estudiantes en albergues escolares
- Apoyo a la educación indígena
- Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)
- Becas escolares
- Alfabetización de adultos
- Capacitación educativa a instructores comunitarios
- Construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas y aulas escolares.<sup>75</sup>

Como podemos apreciar por sus acciones, la *Estrategia* focaliza recursos en aspectos tanto a nivel estudiante (becas y capacitaciones) como a nivel institución (mejoramiento o creación de escuelas), bajo esta lógica de 2007 a 2011 invirtieron 6 mil 730 mdp:

---

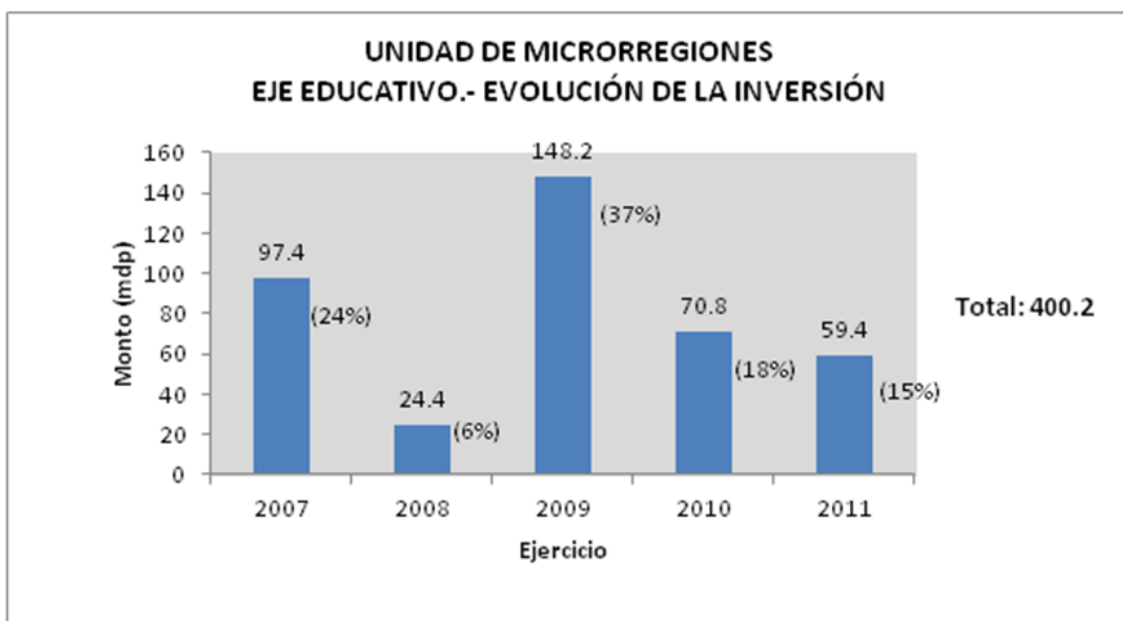
<sup>74</sup> Nurit Martínez, “OCDE reprueba esfuerzo de México en educación” periódico *El Universal*, sección “México”, México, miércoles 28 de noviembre, 2007, p. 33.

<sup>75</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>



Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

No obstante y aunque el eje educativo es presidido por la SEP, la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL ha participado en la *Estrategia* desde 2007 y 2008 con el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (PDL) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria -sólo 2008- y de 2009 a 2011 con el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), de acuerdo a las siguientes inversiones:



Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008 y PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

Con estos datos se percibe que la SEDESOL a través de la Unidad de Microrregiones ejerció un importante incremento del orden de 50 mdp desde el inicio de la *Estrategia 100x100* en 2007 respecto al término del ejercicio fiscal 2009; sin embargo, el presupuesto erogado en 2011 se redujo 9 puntos porcentuales en relación a 2007.

Con la inversión total de 400.2 mdp se construyeron 1,681 proyectos: 325 en 2007; 38 en 2008; 803 en 2009; 174 en 2010; y 341 en 2011,<sup>76</sup> además desde 2009 se comenzaron a focalizar acciones muy necesarias para el suministro de agua potable y baños en las escuelas.

En este contexto la *Estrategia* y la Unidad de Microrregiones desde mi punto de vista, lograron una sinergia positiva donde a partir de su inversión consolidaron diversas acciones en el rubro.

<sup>76</sup> Cierres de ejercicio Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) 2007, 2008; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) 2008; y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009, 2010, 2011.

Sin embargo un aspecto que no se contempló del todo, fue la diferenciación en la dotación de infraestructura educativa. Como ejemplo, se construye por igual un aula con las mismas características en las cercanías de la selva chiapaneca, que en la montaña alta de Guerrero o en las proximidades del desierto en Nayarit, lo que abona a la ficticia idea de que las necesidades dentro de las diferentes regiones del país son homogéneas.<sup>77</sup>

Pero también es un hecho que el presupuesto a la alza de la *Estrategia* y el cual para 2011 llegó a 6,730.4 mdp, logró incrementar la calidad en los espacios educativos y mejorar las condiciones de los estudiantes más pobres del país, estas cualidades han tenido más impacto en el municipio cuya inversión ha sido mayor:

<b>IMPACTO DE LA ESTRATEGIA 100x100</b>				
<b>EJE EDUCATIVO.- MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSIÓN</b>				
<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LUGAR NACIONAL DE MARGINACIÓN (CONAPO 2005)</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INVERSIÓN (mdp)</b>
2007	Chilón <sup>78</sup>	49	Chiapas	79.8
2008	Chilón	49	Chiapas	126.5
2009	Chilón	49	Chiapas	140.1
2010	Chilón	49	Chiapas	64.1
2011	Chilón	49	Chiapas	136.4

Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Como podemos apreciar, el municipio de Chilón ubicado en el segundo Estado más pobre del país, fue el que durante cinco años de acciones recibió la mayor inversión para educación, sumando un total de 546.9 mdp.

<sup>77</sup> Con los programas de estudio (responsabilidad de la SEP) sucede algo parecido: los libros de texto son iguales en la costa que en el centro, no así los problemas y los niveles de analfabetismo; no siendo coincidencia que los estados con menores índices de alfabetización –según INEGI 2010- como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla, sean también los más pobres.

<sup>78</sup> Con los datos CONAPO 2010 aplicados a partir de 2012 en los indicadores del Gobierno Federal, el municipio de Chilón pasó del lugar 49 al 47 en nivel de marginación, es decir, empeoró.

Dichas erogaciones incrementadas desde 2007 pero con un retroceso en 2010 y repunte hacia 2011, ratificaron la evolución a la alza del presupuesto global en 5 años de inversiones. Chilón, municipio de muy alto grado de marginación con 631 localidades y casi 96 mil habitantes,<sup>79</sup> fue sin duda desde la perspectiva presupuestal, el municipio del grupo de los 125 con el mayor impacto positivo en acciones para la mejora educativa.

Lo anterior es aún más oportuno si consideramos que Chilón está inscrito en Chiapas, Estado cuyo rezago en materia educativa según el Censo INEGI difundido en 2011, establecía que 16 de cada 100 personas no poseen ningún tipo de instrucción escolar y que solamente 10 de cada 100 tiene algún grado superior de estudio.<sup>80</sup>

Después del Ayuntamiento de Chilón, le sigue en apoyo el municipio del Mezquital ubicado en Durango, con una inversión total durante el mismo periodo de 344.4 mdp; derivado también del análisis de las matrices de concurrencia, los municipios con menor inversión fueron: en 2007 San Pablo Cuatro Venados, Oaxaca (.274 mdp); en 2008 San Miguel Santa Flor, Oaxaca (.558 mdp); y en 2009, 2010 y 2011 Santa Ana Ateixtlahuaca, Oaxaca (.336, .211 y .39 mdp respectivamente).

En tanto que el municipio más pobre de México, Cochoapa el Grande, en Guerrero, se ubicó en la posición de inversión número 23 en 2007, 50 en 2008, 46 en 2009, 45 en 2010 y 43 en 2011, sumando en esos cuatro años un presupuesto total destinado de 57.7 mdp.

Sin embargo y aunque el presupuesto en el eje educativo fue importante, su distribución pudo mejorar, ya que diversos municipios con menor grado de alfabetización han ocupado lugares poco destacados en inversión.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> INEGI. Catálogo General de Localidades, 2011, [en línea], dirección URL: <http://mapserver.inegi.org.mx/>

<sup>80</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>81</sup> Por ejemplo, los dos municipios con menor nivel de alfabetización según el INEGI 2010: Cochoapa el Grande, Gro. y Coicoyán de las Flores, Oax., en promedio a partir del apoyo de la Estrategia 2007-2011 ocuparon los sitios 42 y 65.5 respectivamente.



Pese a lo anterior, el rezago educativo presentado en los estados con la *Estrategia* evolucionó en todos los casos de forma positiva, descendiendo de 2008 a 2010 en la siguiente razón porcentual: Chiapas de 38 a 35 por ciento, Durango de 21.6 a 18.6, Guerrero de 28.5 a 28.3, Nayarit de 21.3 a 20.1, Oaxaca de 30.6 a 30.3, Puebla de 25.7 a 25 y Veracruz de 28.5 a 26.1.<sup>82</sup>

### **3.2.1.2. Salud.**

El asunto de la salud en México ha padecido el gran reto de no quedar diametralmente rebasado por las crecientes necesidades de la población nacional, mismas que han evolucionado junto con nuestros patrones y estilos de vida modernos.

La pobreza y la mala salud o viceversa, tienen una relación concomitante, Amartya Sen concibe que una población rural o urbana con mala salud está condenada a vivir en pobreza, ya que cuando hay enfermedad se atenta contra el elemento que por antonomasia puede aminorarla: la fuerza de trabajo traducida en ingreso.

Precisamente para no incurrir y/o evolucionar en el ciclo de pobreza generado a partir de una salud deficiente, el Gobierno Federal 2006-2012 mencionó la prevención y atención de síntomas como una unidad para hacer frente a los problemas más recurrentes en la salud de los mexicanos.

Pero tanto la prevención como la atención adecuada implica mitigar paulatinamente una de las características más añejas de nuestro sistema salubre: la exclusión.

Rolando Cordera economista de la UNAM asevera que el cuidado de los grupos y comunidades más vulnerables y débiles debe ampliarse y reforzarse, siendo necesarios en el campo y la ciudad programas de desayunos escolares en toda la educación pública básica, y abrir los hospitales públicos a todos sin

---

<sup>82</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2011.

distinción. Siendo un primer y fundamental paso para imprimirle a la salud una clara orientación universalista.<sup>83</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su apartado de Pobreza: 3.1 Superación de la pobreza, estrategia 1.3, menciona precisamente el acceso de todos los mexicanos pobres a servicios básicos, entre ellos, a una salud de calidad para avanzar hacia el logro de una cobertura universal:

“Todos los niños que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006 tienen derecho a recibir (...) todos los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y el 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, las consultas y tratamientos. Se incluyen también (...) las enfermedades que tienen un alto costo para su tratamiento.

A través de sistemas móviles se llevará el servicio médico a comunidades aisladas que no cuentan con él, y paulatinamente se extenderán los servicios para llegar más adelante a esos mismos lugares con instalaciones fijas de salud”.<sup>84</sup>

Con este antecedente el Gobierno Federal 2006-2012 pretendió lograr gradualmente una atención salubre para toda la población mexicana. En este sentido la *Estrategia 100x100* participó a través de las siguientes acciones principales:

- Capacitación a parteras
- Caravanas de salud
- Dotación de complementos alimenticios
- Acciones de servicios de salud (Campañas y cursos de prevención de la salud)
- Vacunación

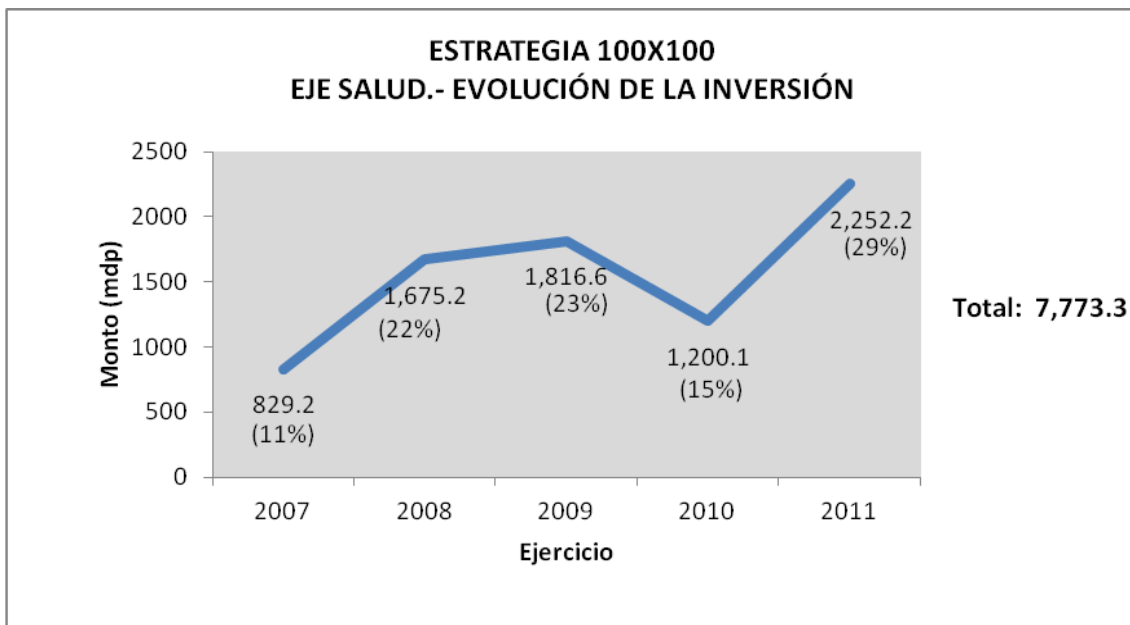
---

<sup>83</sup> Rolando Cordera, “Nexos”, *¿Qué hacer con la crisis mexicana?*, núm. 374, vol. XXXI, “Agenda”, México, febrero, 2009, p. 25.

<sup>84</sup> Presidencia de la República, [en línea], dirección URL: <http://pnd.presidencia.gob.mx/indexcd2b.html?page=superacion-de-la-pobreza>

- Afiliación al seguro popular
- Acciones de infraestructura en salud (Hospitales, clínicas y unidades médicas)
- Apoyo a familias con el componente alimentario Oportunidades
- Suministro de leche fortificada
- Apoyos a adultos mayores.<sup>85</sup>

A través de estas 10 acciones principales la *Estrategia* invirtió un total de 7,773.3 mdp en cinco años de implementación, lo cual engloba una evolución en su presupuesto de 2007 a 2011 de poco más de 1,400 mdp, pero también con un decremento de 8 por ciento de 2009 a 2010:



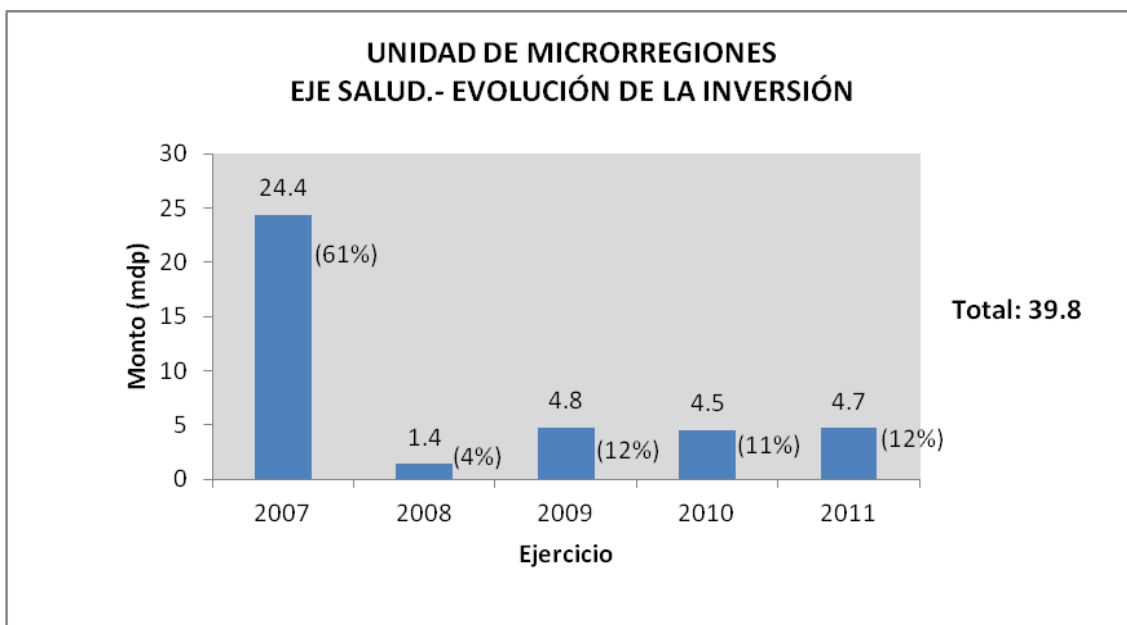
Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Los 18 puntos porcentuales de crecimiento presupuestario durante cinco años de acciones, se tradujeron en el logro de 115,956 proyectos salubres.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>

<sup>86</sup> Matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

No obstante, aunque este eje de la *Estrategia* es presidido por la Secretaría de Salud, la SEDESOL a través de la Unidad de Microrregiones contribuyó de forma modesta pero no por ello intrascendente, con las siguientes inversiones:



Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008 y PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

La Unidad de Microrregiones con los 39.8 mdp de inversión, realizó un total de 126 proyectos: 54 en 2007; 4 en 2008; 30 en 2009; 37 en 2010; y 1 en 2011,<sup>87</sup> lo cual representa su participación más discreta en cualquiera de los seis ejes de la *Estrategia 100x100*.

Si bien es notable la menor inversión de recursos del primer al quinto año de acciones, ésta obedece también a una mejor reorientación de los proyectos según la tipología de las secretarías y comisiones.

<sup>87</sup> Cierres de ejercicio Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) 2007, 2008; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) 2008; y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009, 2010, 2011.

Las orientaciones se han diversificado de forma importante dentro de los 125 municipios, a continuación se muestran los tres con mayor inversión a partir del presupuesto total (7,773.3 mdp):

<b>IMPACTO DE LA <i>ESTRATEGIA 100x100</i></b>				
<b>EJE SALUD.- MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSIÓN</b>				
<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LUGAR NACIONAL DE MARGINACIÓN (CONAPO 2005)</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INVERSIÓN (mdp)</b>
2007	Mezquital <sup>88</sup>	22	Durango	45.2
2008	Chamula	91	Chiapas	113.7
2009	Chilón	49	Chiapas	95.6
2010	Chilón	49	Chiapas	74.5
2011	Chilón	49	Chiapas	126.3

Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Como se puede observar y a diferencia del eje educativo, los municipios con mayor inversión son distintos, pero lo destacable es que si comparamos estos datos con respecto a la información en el cuadro *Estrategia 100x100. Eje Salud.- Evolución de la Inversión*, podemos ver que a mayor inversión en el eje distribuida entre los diversos municipios aumenta la diversificación presupuestaria.<sup>89</sup>

Bajo esta lógica y según los datos de las matrices de cálculo de la *Estrategia*, en 2007 promedió 7.0 mdp de inversión en cada uno de los 117 municipios

<sup>88</sup> Con los datos CONAPO 2010 aplicados a partir de 2012 en los indicadores del Gobierno Federal, el municipio de Mezquital pasó del lugar 22 al 5 en nivel de marginación, el de Chamula del 91 al 94, y Chilón del 49 al 47. De esta manera podemos apreciar que sólo en Chamula se logró disminuir la marginación.

<sup>89</sup> A menos que exista una focalización en los 125 municipios muy requirente, desde mi punto de vista la homogeneización presupuestaria siempre conformará un plan óptimo, ya que considero más loable tratar de equiparar el apoyo al mayor número de municipios que concentrar recursos sólo en algunos cuantos. Sin embargo esta homogeneización debe comenzar desde el apoyo a los municipios con mayor grado de marginación hacia los que estén en situación menos grave, pues en varios casos se hace al revés y se genera mayor diferenciación predecesora de desigualdad.

apoyados; en 2008 llegó a 11.6 mdp por ayuntamiento (125); en 2009 promedió 14.5 mdp en también 125 municipios; y en 2010 se alcanzaron 9.6 mdp en los 125 municipios apoyados. Por lo anterior, a mayor inversión también contribuyó de manera satisfactoria a la equidad presupuestaria.

Por su parte, la carencia por acceso a los servicios de salud en los estados de la Estrategia descendió en todos los casos de 2008 a 2010: Chiapas de 52.2 a 36.5 por ciento, Durango de 39.2 a 29.1, Guerrero de 57.7 a 39.6, Nayarit de 32.2 a 24.1, Oaxaca de 56.2 a 39.9, Puebla de 57.8 a 41.8 y Veracruz de 44.5 a 36.9.<sup>90</sup> De hecho, a esta sinergia en el tema salubre se le atribuye el decremento de la pobreza extrema en México.

### **3.2.1.3. Generación de opciones de ingreso; e Infraestructura social básica.**

El componente tres de la *Estrategia 100x100* aborda la *Generación de opciones de ingreso y fortalecimiento de la actividad económica*, tiene como objetivo la creación de fuentes de trabajo ya sean directas o indirectas, incrementando con ello la capacidad de gasto de los habitantes más pobres en los 125 municipios.

Mientras que el componente cuatro *Infraestructura social básica*, tiene como prioridad la dotación de servicios tales como carreteras, saneamiento, agua potable, infraestructura de salud, infraestructura de educación y electrificaciones.

Ambos ejes de acción: *Opciones de ingreso e Infraestructura*, se han concebido dentro del Gobierno Federal como objetivos concomitantes, es por ello que en este espacio los abordo de igual manera, entendiendo la idea primigenia de que al crear infraestructura se generan nuevos empleos y mayores condiciones de desarrollo, permitiendo estabilidad y bienestar sociales.

---

<sup>90</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2011.

Las principales acciones que a través de la *Estrategia* se llevan a cabo para lograr las opciones de ingreso o productividad hacia los individuos y familias más pobres en el país son:

- Proyectos productivos
- Capacitación, ahorro y financiamiento
- Agencias de desarrollo local, rural e incubadoras rurales
- Programas de apoyo a la actividad económica
- Diagnósticos y estudios.<sup>91</sup>

Mientras que las acciones de la *Estrategia* para incrementar el volumen y la calidad de la infraestructura en los 125 municipios se refieren a:

- Caminos, puentes, carreteras y vados  
*Construcción*  
*Mantenimiento*  
*Rehabilitación*
- Saneamiento  
*Plantas de tratamiento*  
*Drenaje*  
*Rellenos Sanitarios*
- Agua potable  
*Captación*  
*Conducción*  
*Distribución*
- Infraestructura de salud  
*Construcción*  
*Equipamiento*  
*Rehabilitación*
- Infraestructura de educación  
*Construcción*  
*Equipamiento*  
*Rehabilitación*
- Electrificación Comunitaria  
*Energía convencional*  
*Energía Renovable.*<sup>92</sup>

---

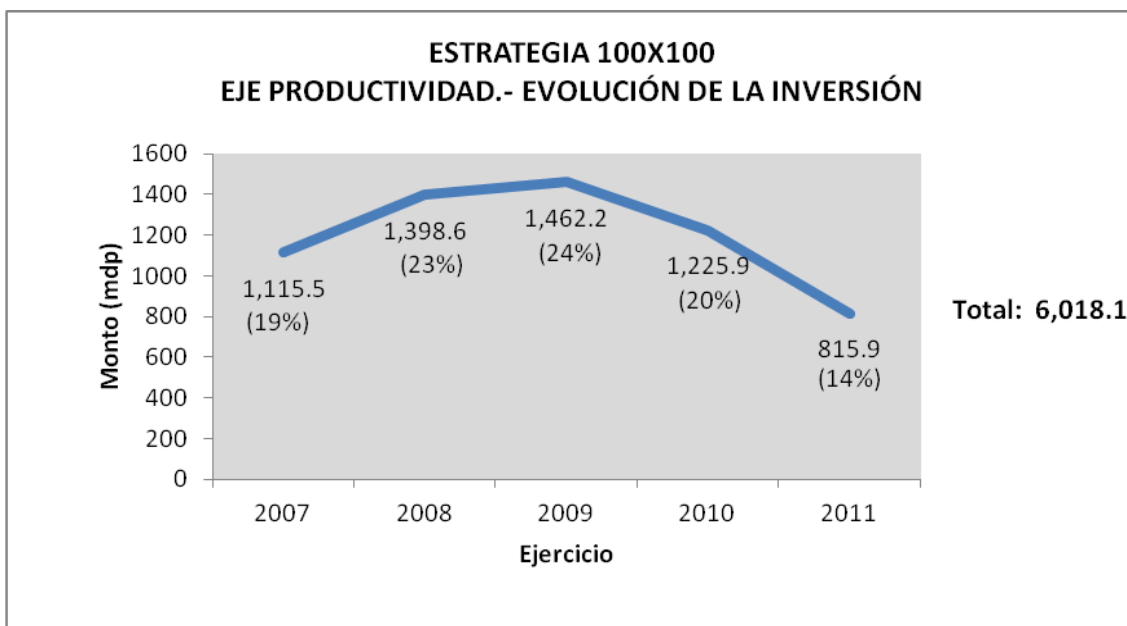
<sup>91</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>

<sup>92</sup> *Ibid*, Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL.

De esta forma al dotar a una comunidad de mayor y mejor infraestructura social básica, también se están generando óptimas condiciones para que en lo individual logren los habitantes elevar su calidad de vida.

Por ejemplo, si a un municipio se le proporciona un camino transitable, agua potable y electricidad, será muy probable que un proyecto productivo como un invernadero o la cría de cabezas de ganado produzca ganancias, de lo contrario si estos mismos proyectos se realizan en una localidad sin servicios básicos, resultará muy costoso el acarreo de la materia prima, lo cual mermará su productividad hasta probablemente generar nula renta.

Como este ejemplo existen otros, por ello la *Estrategia 100x100* al mejorar la infraestructura busca en paralelo elevar la productividad en los municipios; sin embargo la inversión en el eje productivo se redujo 5% en cinco años, lo cual nos sitúa en una erogación mensual promedio de aproximadamente 100.3 mdp y en una inversión total de 2007 a 2011 de poco más de 6 mil mdp:



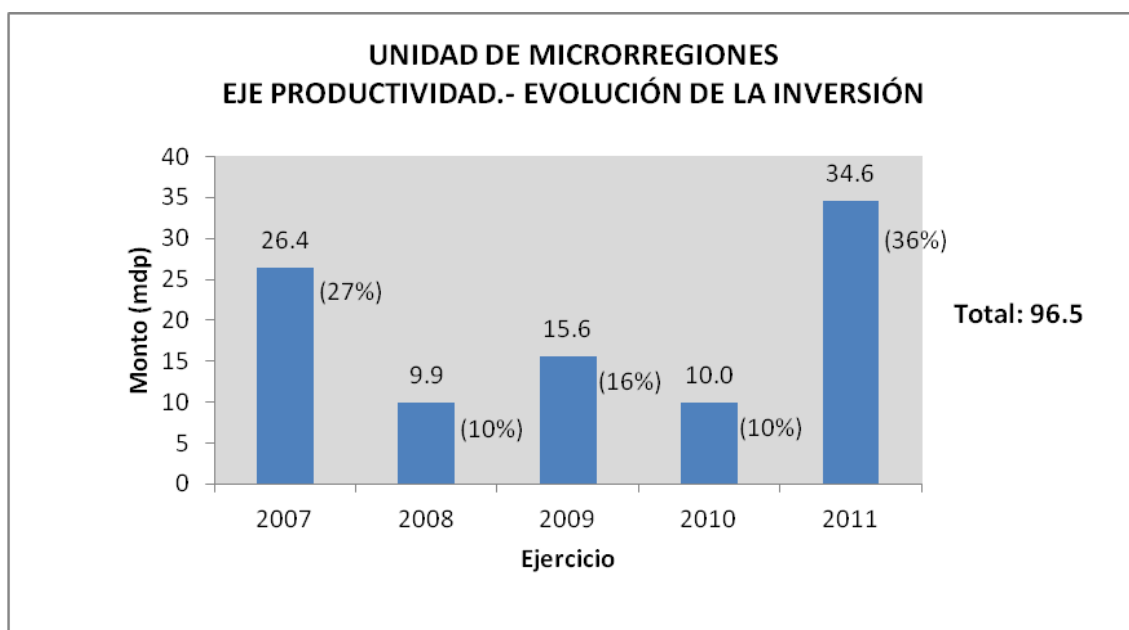
Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Cabe señalar que aunque el eje de productividad es directamente atribuible a la SAGARPA, la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL ha contribuido a este



fin con un abanico de diversos proyectos mayormente diversificados en 2009, que fluctuaron desde apoyos a la producción primaria hasta el pago a encuestadores que prestan sus servicios temporalmente.

La inversión en la Unidad de Microrregiones a pesar de haber disminuido 17% de 2007 a 2008, se incrementó para 2011 en el orden de 9%:



Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008 y PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

La SEDESOL participó en el eje de productividad con 96.5 mdp y constituyó en cinco años de acciones 5,396 proyectos: 126 en 2007; 43 en 2008; 96 en 2009; 202 en 2010; y 4,929 en 2011.<sup>93</sup>

No obstante estas inversiones resultan modestas comparadas al presupuesto intersecretarial (todas las secretarías y comisiones) aplicado en el lustro señalado, el cual oscila en más de 6 mil millones de pesos.

<sup>93</sup> Cierres de ejercicio Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) 2007, 2008; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) 2008; y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009, 2010, 2011.

Con este presupuesto de 6,018.1 mdp se han apoyado diversos municipios, los siguientes son los que representan las inversiones más elevadas:

<b>IMPACTO DE LA ESTRATEGIA 100x100</b>				
<b>EJE PRODUCTIVIDAD.- MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSIÓN</b>				
<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LUGAR NACIONAL DE MARGINACIÓN (CONAPO 2005)</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INVERSIÓN (mdp)</b>
2007	Mezquital <sup>94</sup>	22	Durango	66.2
2008	Chilón	49	Chiapas	69.6
2009	Chilón	49	Chiapas	85.9
2010	Chilón	49	Chiapas	79.8
2011	Mezquital	22	Durango	51.5

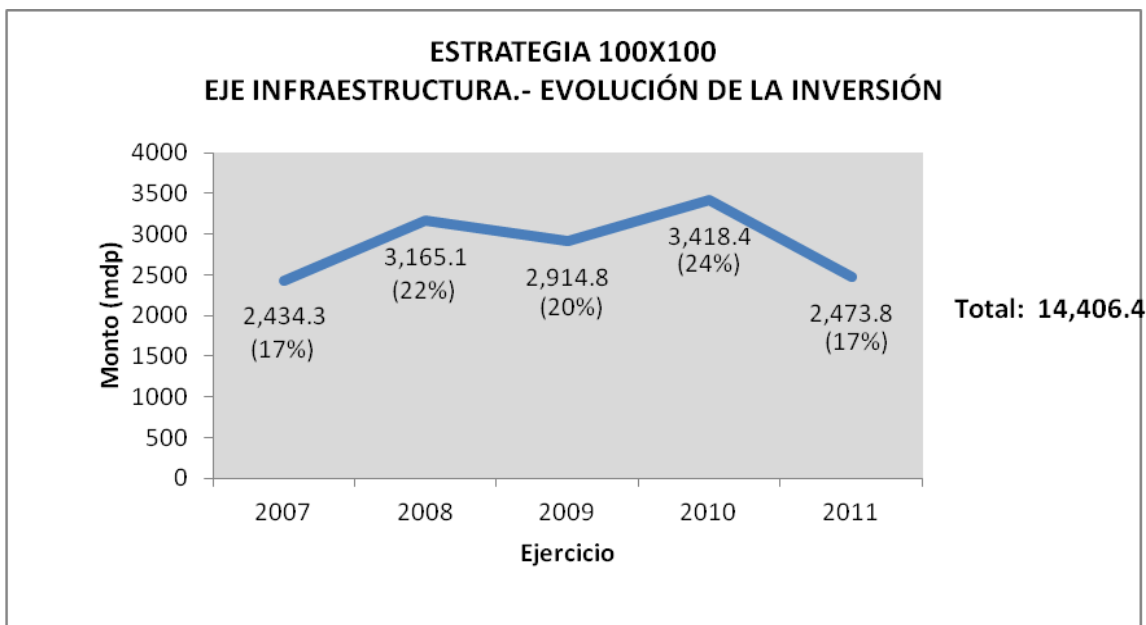
Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Resulta interesante observar que otra vez Chilón repitió en más de una ocasión como municipio mayormente favorecido (*Vid.* p. 85), mientras que el municipio más pobre del país Cochoapa el Grande, promedió el lugar de apoyo número 22.5 de 2007 a 2011, con una inversión total de 66.2 mdp.<sup>95</sup>

Por su parte y en concordancia con la involución en inversión de 5 por ciento en el eje de productividad, también en el rubro de infraestructura podemos apreciar un estancamiento en el quinquenio abordado:

<sup>94</sup> Con los datos CONAPO 2010 aplicados a partir de 2012 en los indicadores del Gobierno Federal, el municipio de Mezquital pasó del lugar 22 al 5 en nivel de marginación y Chilón del 49 al 47. De esta manera podemos apreciar que ambos municipios empeoraron en este indicador, sobre todo Mezquital.

<sup>95</sup> Matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

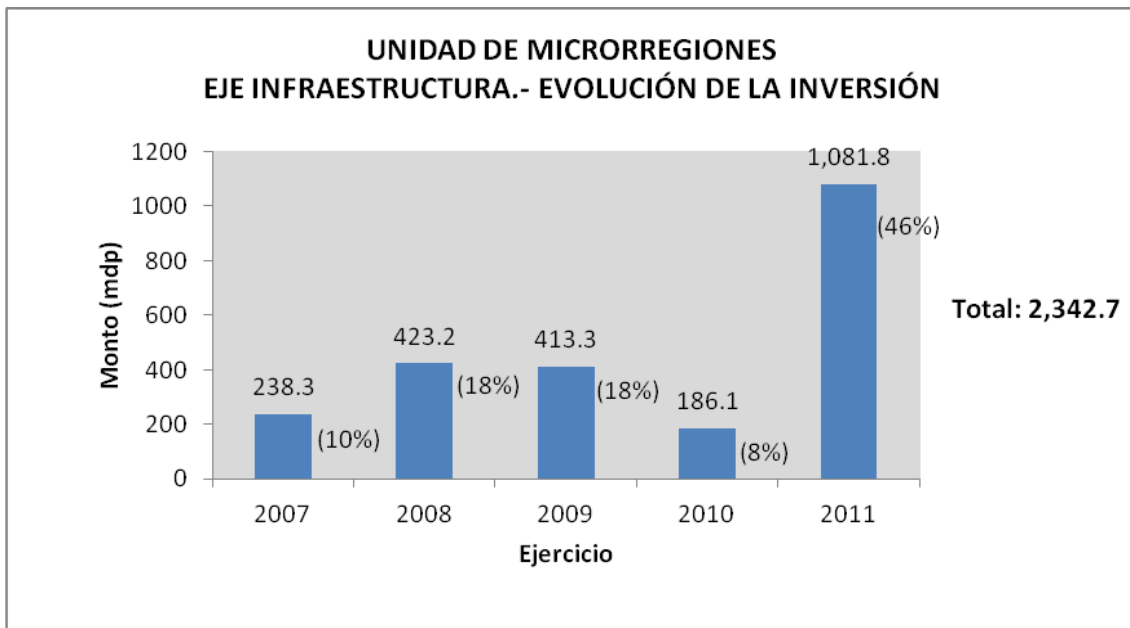


Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

En la particularidad de la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL, se invirtieron 2,342.7 mdp especialmente para obras de agua potable, alcantarillado y electrificación. Con este presupuesto se apoyó la construcción de 1,412 proyectos: 181 en 2007; 174 en 2008; 141 en 2009; 88 en 2010; y 828 en 2011.<sup>96</sup>

Pese a que el eje en infraestructura es presidido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Unidad de Microrregiones mantuvo una participación global a la alza, destinando un 36% más de recursos, sin embargo para 2010 la inversión decreció 2 por ciento respecto al primer año de acciones:

<sup>96</sup> *Ibid*, Cierres de ejercicio PDL; PAZAP; y PDZP.



Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008 y PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

Estos 2,342.7 mdp considerados dentro de los 14,406.4 mdp de inversión total en infraestructura, han permitido que desde el enfoque presupuestario el municipio del Mezquital se consolide como el territorio con mayor impacto en infraestructura social básica:

<b>IMPACTO DE LA ESTRATEGIA 100x100</b>				
<b>EJE INFRAESTRUCTURA.- MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSIÓN</b>				
<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LUGAR NACIONAL DE MARGINACIÓN (CONAPO 2005)</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INVERSIÓN (mdp)</b>
2007	Del Nayar <sup>97</sup>	3	Nayarit	292.2
2008	Del Nayar	3	Nayarit	262.5
2009	Mezquital	22	Durango	523.3
2010	Mezquital	22	Durango	295.4
2011	Tlacoachistlahuaca	13	Guerrero	381.2

Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Es importante señalar que por primera vez dentro de los municipios con mayor inversión en 2007 y 2008, figura uno de los cinco más pobres del país, el cual ocupó el lugar nacional de marginación número tres hasta 2012 y posteriormente el sitio número cuatro:

1. Cochoapa el Grande, Gro.
2. Sitala, Chis.
3. Del Nayar, Nay.
4. Coicoyan de las Flores, Oax.
5. Acatepec, Gro.

Sin embargo pese a los 14 mil 406 mdp erogados en infraestructura, es menester comentar que la ocupación remunerable generada a través de ese eje de acción, muchas veces presenta características laborales desafortunadas para el obrero, como lo son la temporalidad del trabajo, la nula creación de espacios para el sexo femenino y el sub-empleo.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Con los datos CONAPO 2010 aplicados a partir de 2012 en los indicadores del Gobierno Federal, el municipio Del Nayar pasó del lugar 3 al 4 en nivel de marginación, el Mezquital del 22 al 5, mientras que Tlacoachistlahuaca se mantuvo en la misma decimotercera posición. Por lo que Del Nayar fue el único municipio en mejorar.

<sup>98</sup> Los empleos que se generan por la creación de infraestructura son de carácter provisional, pues al concluir la construcción de la carretera, la red eléctrica, las tomas de agua, el alcantarillado, etc., la gente empleada deja de serlo y vuelve a ocuparse en sus actividades cotidianas, las cuales no necesariamente les permiten óptimos niveles de bienestar.

#### **3.2.1.4. Vivienda.**

La SEDESOL por medio del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), es quien preside la vertiente en vivienda de la *Estrategia 100x100*.

En el Gobierno de Felipe Calderón fueron cinco los Programas que destinaron subsidios directos en los ámbitos de construcción, equipamiento o adquisición de vivienda, pero únicamente Hábitat, Tú Casa y Vivienda Rural coordinados por la SEDESOL, tuvieron como población objetivo a los habitantes en pobreza patrimonial:

---

Además, un elemento no menos importante es que dicha generación de empleos significa trabajo sólo para el sexo masculino. Según la OCDE, después de Turquía, México ocupa el segundo lugar en discriminación de género en el ámbito laboral, donde casi la mitad de las mujeres entre 25 y 54 años no trabajan, mientras que el 93% de los varones en el mismo rango de edad si lo hacen y con un sueldo 17 por ciento mayor.

Otra característica es el sub-empleo, es decir, la gente ocupada en estos proyectos no forzosamente trabaja una jornada laboral completa, pues deben ceder su lugar a otros trabajadores que también presentan el requerimiento de percibir un sueldo por su mano de obra.

<b>PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO EN VIVIENDA PARA FAMILIAS POBRES</b>		
<b>PROGRAMA</b>	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	<b>FINALIDAD Y TIPO DE BENEFICIO</b>
HÁBITAT (Sedesol)	Pobres patrimoniales asentados en polígonos hábitat	Reubicación y construcción (subsido)
De Ahorro, Subsido y Crédito para la Vivienda Progresiva: TU CASA (Fonhapo-Sedesol)	Pobres patrimoniales	Adquisición, construcción y mejora (subsido y crédito)
VIVIENDA RURAL (Fonhapo-Sedesol)	Pobres patrimoniales en loc. rurales o indígenas de hasta 5 mil hab. En Alta o Muy Alta marginación.	Ampliación y mejoramiento (subsido)
Fondo de Desastres Naturales: FONDEN (Segob)	Damnificados por desastres naturales	Reconstrucción, reubicación y rehabilitación (subsido)
De Esquemas de Financiamiento y Subsido Federal para la Vivienda: ESTA ES TU CASA (Conavi)	Personas de bajos ingresos	Adquisición, construcción y mejora (subsido y crédito)

Fuente: Liliam Flores, *La vivienda en México y la Población en condiciones de pobreza*, Documento de Trabajo, núm. 63, febrero de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.

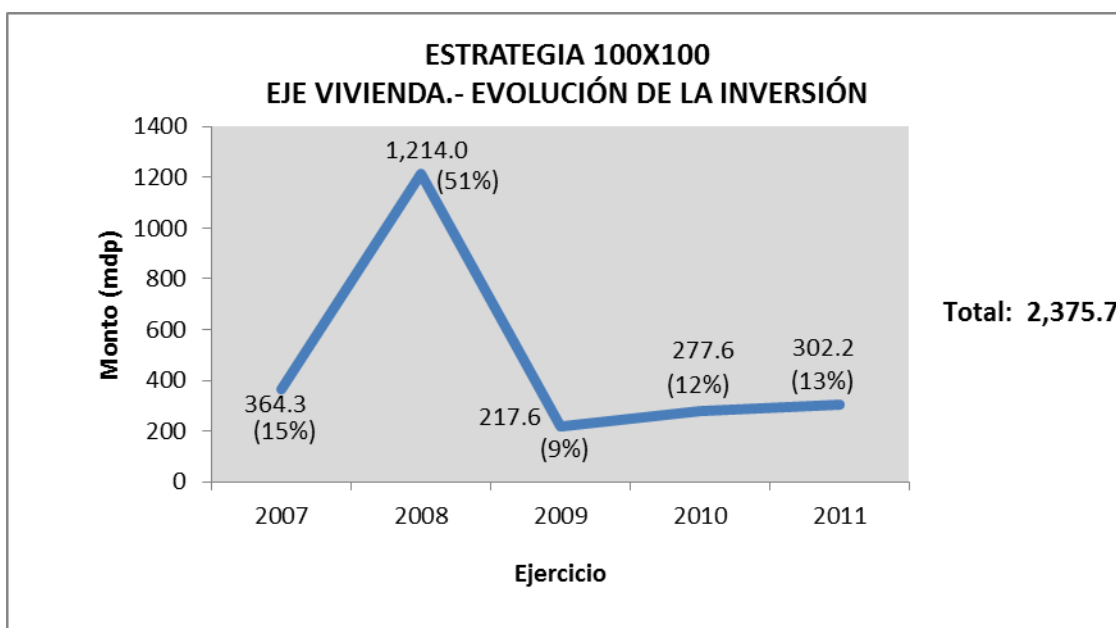
A pesar de que tres de cinco programas sociales confluyeron objetivos hacia la población con pobreza patrimonial, las cifras del CONEVAL revelaron que 18.5 millones de mexicanos experimentaron carencias de servicios básicos en vivienda y 17.1 millones tuvieron carencias asociadas a su calidad y espacio,<sup>99</sup> por lo que estamos ante un importante rezago en el tema.

<sup>99</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2011.

La *Estrategia* en este componente busca disminuir la vulnerabilidad en los espacios físicos, el objetivo se persigue a través de las siguientes seis acciones principales:

- Pisos firmes
- Estufas ahorradoras de leña
- Agua entubada
  - Conexión*
  - Instalación de filtros potabilizadores*
- Servicios Sanitarios
- Reforzamiento de muros y techos
- Electrificación
  - Energía convencional*
  - Energía Renovable.*<sup>100</sup>

Desde la construcción de pisos firmes hasta el suministro de nuevas tecnologías energéticas, se destinó a partir de 2007 el siguiente presupuesto:



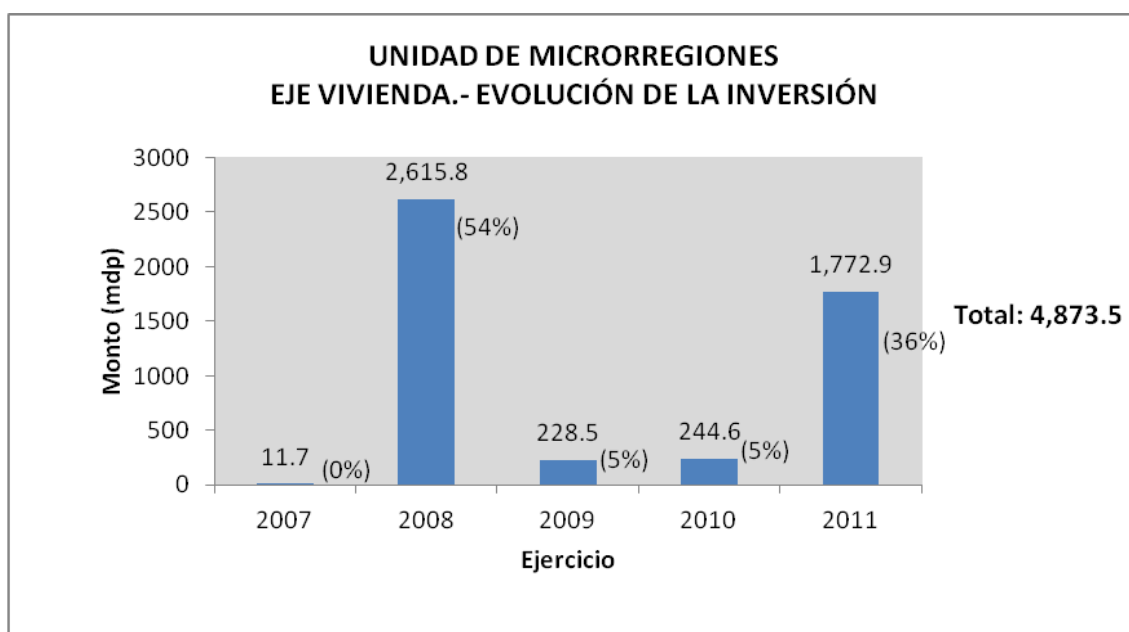
Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

<sup>100</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>



Como puede verse, este eje de acción experimentó un decremento presupuestario de 2% de 2007 a 2011, siendo 2008 el segundo mejor año para el rubro con un presupuesto anual de 1,214 mdp.

Acorde a los altibajos generalizados en los recursos asignados a través de la *Estrategia*, el presupuesto erogado específicamente por la Unidad de Microrregiones también fue oblicuo, mostrándose con mayor fuerza en 2008:



Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008 y PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

Con el total de 4,873.5 mdp se construyeron 16,844 proyectos: 52 en 2007; 7,505 en 2008; 304 en 2009; 767 en 2010; y 8,216 en 2011,<sup>101</sup> la amplitud en 2008 corresponde a que fue en ese año donde a través del PAZAP se comenzaron a construir pisos firmes en todo el país.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Cierres de ejercicio Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) 2007, 2008; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) 2008; y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009, 2010, 2011.

<sup>102</sup> El 4 de abril de 2008 por instrucción del Ejecutivo Federal, se empezaron a erradicar los pisos de tierra de los hogares con mayor pobreza, estas acciones a mayo de 2012 sumaron un total de 2,528,794 pisos firmes a nivel nacional, mientras que en los municipios de la Estrategia y según el INEGI se han construido 97,834 pisos. Con tales apoyos se busca disminuir la marginación según el indicador del CONAPO, mismo que también contempla como formas de exclusión el analfabetismo, carencia de agua entubada, falta de drenaje, ausencia de energía eléctrica, hacinamiento y población laborando en el sector primario.

Este apoyo a través de la SEDESOL quien es la Secretaría que preside el eje, permitió expandir proyectos a más municipios. Destacan Soteapan y Huixtán quienes respectivamente ocuparon en 2008 y 2009 el primer lugar en destino de inversión y que no se encuentran dentro de los 125 municipios con mayor grado de marginación:

<b>IMPACTO DE LA ESTRATEGIA 100x100</b>				
<b>EJE VIVIENDA.- MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSIÓN</b>				
<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LUGAR NACIONAL DE MARGINACIÓN (CONAPO 2005)</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INVERSIÓN (mdp)</b>
2007	Chilón <sup>103</sup>	49	Chiapas	53.5
2008	Soteapan	141	Veracruz	44.6
2009	Huixtán	163	Chiapas	23.7
2010	Tumbalá	101	Chiapas	21.3
2011	Mezquital	22	Durango	23.6

Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

No obstante y aunque se atendieron diversos municipios con pobreza extrema no inscritos dentro del grupo de los 125, también se desatendieron algunos cuya pobreza los coloca en los primeros lugares, tal es el caso de Coicoyán de las Flores, cuyo título de cuarto municipio más pobre no fue factor en 2007, 2009 y 2011, ya que no recibió apoyo en vivienda.<sup>104</sup>

El ayuntamiento con mayor pobreza y marginación en México: Cochoapa el Grande, Gro. ocupó el lugar de apoyo número 42 en 2007; 50 en 2008; 21 en 2009; 11 en 2010; y 27 en 2011, promediando el sitio 30.2 de apoyo durante el lustro en cuestión.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Con los datos CONAPO 2010 aplicados a partir de 2012 en los indicadores del Gobierno Federal, el municipio Del Nayar pasó del lugar 3 al 4 en nivel de marginación, el Mezquital del 22 al 5, mientras que Tlacoachistlahuaca se mantuvo en la misma decimotercera posición. Por lo que Del Nayar fue el único municipio en mejorar.

<sup>104</sup> Matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

<sup>105</sup> *Ibid*, Matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100*.

Según el CONEVAL, la carencia por calidad y espacios de la vivienda en los estados con la *Estrategia* exceptuando Nayarit, mejoró de 2008 a 2010: Chiapas de 38.4 a 33.3%, Durango de 11.8 a 11.3, Guerrero de 44.7 a 40.6, Nayarit de 12.4 a 12.6, Oaxaca de 38.2 a 34.1, Puebla de 22.6 a 19.4 y Veracruz de 30.4 a 24.5.

Mientras que la carencia por servicios básicos de la vivienda en todos los estados en el mismo periodo de años, disminuyó: Chiapas de 36.3 a 34.1 por ciento, Durango de 17.4 a 16.1, Guerrero de 46.2 a 40.1, Nayarit de 11.5 a 10.4, Oaxaca de 48.5 a 41.4, Puebla de 33.1 a 23.2 y Veracruz de 35.9 a 29.5.<sup>106</sup>

### **3.2.1.5. Protección de los recursos naturales.**

Como bien lo argumenta Sara Sefchovich investigadora de la UNAM, el objeto entre los países occidentales de mayor reiteración es la protección de los recursos naturales, pues bajo la premisa del llamado *Butterfly effect* los países más desarrollados se preocupan por lo que ocurre climáticamente en todas las partes del mundo.<sup>107</sup>

En nuestro país se han creado diversos organismos para vigilar y encauzar esfuerzos en el rubro, así en los años cuarenta se creó la Ley de Conservación de Suelo y Agua, en los setenta una Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, a principios de los ochenta la Ley Federal de Protección al Ambiente, y a finales de la década la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; además se han creado varias instituciones específicas: en los setenta la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente,

---

<sup>106</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2011.

<sup>107</sup> El Efecto mariposa es el concepto que asocia que la más mínima variación en un sistema caótico con determinadas condiciones iniciales, puede significar su evolución en formas completamente divergentes: *El aleteo de una mariposa en América puede ocasionar un ciclón en Asia, la tala de un bosque en Tailandia afecta el clima del Canadá.* Sara Sefchovich, *País de mentiras*, México, Océano, 2008, primera reimpresión, p.121.

en los ochenta una Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en los noventa el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, y unos años después, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que en 2000 se convirtió en SEMARNAT al suprimirle las funciones en pesca.<sup>108</sup>

Es precisamente la SEMARNAT a través de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), quien encabeza las acciones en la vertiente de protección de recursos naturales. Estas funciones constituyen la mayor variedad de apoyos que la *Estrategia* ofrece a través de cualquiera de sus ejes de acción:

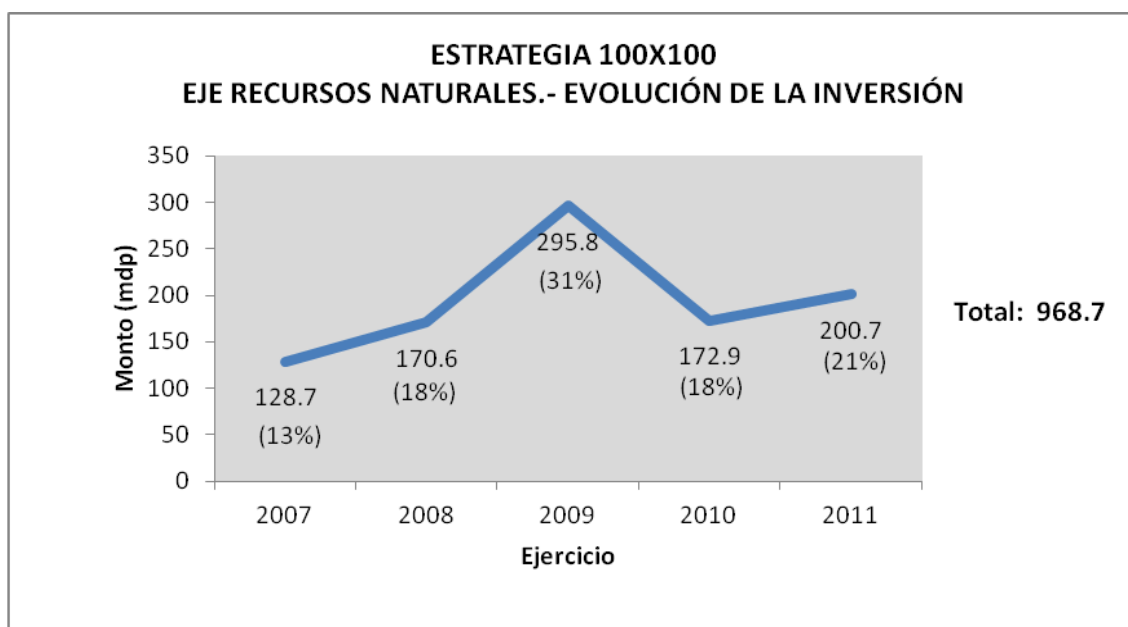
- Acciones de protección a bosques
  - Reforestación*
  - Construcción de brechas corta fuego*
  - Establecimiento de cercos vivos*
  - Cultivo forestal en aprovechamientos maderables*
  - Obras y prácticas de restauración de suelos*
- Proyectos productivos ambientales
  - Conservación de suelo y agua*
  - Manejo de plantaciones agroforestales*
  - Servicios ambientales hidrológicos*
  - Plantaciones forestales comerciales*
  - Mejoramiento de potreros*
  - Turismo de naturaleza*
  - Dendroenergía (energía obtenida principalmente de leña y carbón vegetal)*
- Cursos ambientales
  - Reciclaje y composta*
  - Manejo forestal maderable*
  - Combate a incendios*
  - Capacitación a productores forestales*
  - Planeación productiva sustentable*
  - Aplicación de nuevas tecnologías*
- Estudios de viabilidad
  - Rellenos sanitarios*
  - Plantas de tratamiento de aguas residuales*
- Servicios sanitarios
- Estufas ahorradoras de leña<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*, Sara Sefchovich, p. 121.

<sup>109</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>

A partir de estas 6 líneas de acción y sus 20 objetivos, es como la *Estrategia* busca mejorar el desarrollo de los municipios con mayor marginación a través de un uso sustentable de recursos naturales, para ello se invirtieron los siguientes recursos:



Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

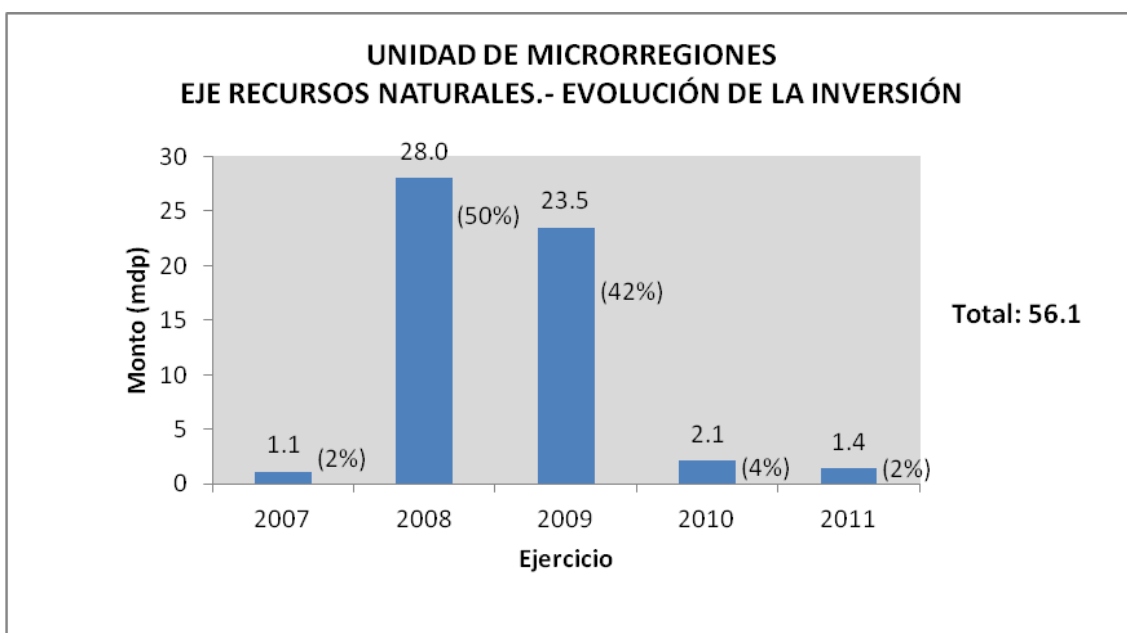
Se puede observar que la evolución de la inversión creció continuamente hasta 2009, reflejando un 18% de incremento presupuestario, sin embargo para 2011 respecto a 2007 tan sólo aumentaron las erogaciones 8 puntos porcentuales.

Por otra parte y aunque este eje es el que mayor variedad de apoyos aplica, también es el que menor presupuesto eroga, pues no supera los 1 mil mdp (*Vid. p. 81*).

Desde el inicio de la *Estrategia* y hasta 2011 la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL concretó 528 proyectos: 9 en 2007; 118 en 2008; 390 en 2009; 11 en 2010; y 10 en 2011,<sup>110</sup> lo cual significó un esfuerzo importante al hacer más

<sup>110</sup> Cierres de ejercicio Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) 2007, 2008; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) 2008; y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009 y 2010.

acciones con menor recurso en 2009 con relación a 2008, sin embargo esta sinergia no se mantuvo en los siguientes años:



Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008 y PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

Con los 56.1 mdp invertidos por la *Estrategia* a través de la SEDESOL e incluidos dentro de la inversión total de 968.7 mdp, se realizaron proyectos en diversos municipios, entre los cuales destaca el Mezquital al repetir durante cuatro años en la primera posición de apoyo:

<b>IMPACTO DE LA <i>ESTRATEGIA 100x100</i></b>				
<b>EJE RECURSOS NATURALES.- MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSIÓN</b>				
<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LUGAR NACIONAL DE MARGINACIÓN (CONAPO 2005)</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INVERSIÓN (mdp)</b>
2007	Francisco León <sup>111</sup>	158	Chiapas	9.7
2008	Mezquital	22	Durango	19.6
2009	Mezquital	22	Durango	28.0
2010	Mezquital	22	Durango	26.2
2011	Mezquital	22	Durango	20.3

Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Al igual como ocurrió en el eje de vivienda, también éste extendió el apoyo a más de 125 municipios, siendo el lugar nacional de marginación 158 quien recibió el mayor presupuesto al inicio de acciones.

Asimismo por primera vez en la *Estrategia* no se destinaron recursos a Cochoapa el Grande, Gro., que en 2007 no figuró dentro de las municipalidades con apoyo, mientras que en 2008, 2009, 2010 y 2011 ocupó los lugares de inversión 51, 46, 35 y 83 respectivamente.<sup>112</sup>

### **3.2.2. Pobreza extrema en las Entidades de la *Estrategia*: evolución y participación.**

Como anteriormente se ha mencionado en esta tesis, las acciones de la *Estrategia* en 2007 se dieron en un entorno económico que varió después de la crisis financiera mundial comenzada en Estados Unidos en 2008, agudizada en 2009 y continuada en 2010.

<sup>111</sup> Con los datos CONAPO 2010 aplicados a partir de 2012 en los indicadores del Gobierno Federal, el municipio Francisco León pasó del lugar 158 al 314 en grado de marginación, mientras que el Mezquital del 22 al 5. Mejoró Francisco León a pesar de no ser del grupo de los 125 más pobres, mientras que como ya se ha comentado, Mezquital no avanzó.

<sup>112</sup> Matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro.

Diversas naciones cuya dependencia económica es estrecha a los mercados financieros estadounidenses incurrieron en desaceleraciones e incluso en recesiones económicas, en el caso mexicano entre otros aspectos se vio afectado el gasto gubernamental.

Apoyos, programas y estrategias como la que nos atañe tuvieron importantes recortes presupuestarios que incluyeron disminución en inversión y en gasto corriente. Derivado de ello, las cifras presentadas por el CONEVAL a mediados de 2011 poseen mayor relevancia al ser las primeras que abordan los efectos de esta crisis y reflejan los resultados con la nueva y oficial metodología multidimensional de la pobreza:

- 1- Entre 2008 y 2010 se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda, y rezago educativo.
- 2- El ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas.
- 3- Incremento de la población que carece de acceso a la alimentación.
- 4- Como consecuencia de lo antes señalado, entre 2008 y 2010 la población en pobreza pasó de 44.5% a 46.2%, lo que representa un aumento de 48.8 a 52.0 millones de personas.
- 5- En el mismo periodo, la población en pobreza extrema pasó de 10.6% a 10.4%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema, éste se mantuvo en 11.7 millones.<sup>113</sup>

Como se puede apreciar, estas cifras revelan un aumento de 3.2 millones de personas pobres y un número en pobreza extrema que no creció, conservándose en 11.7 millones.

A pesar de las mejoras en la cobertura salubre, la seguridad social y las condiciones de vivienda, no se logró disminuir la pobreza, al contrario,

---

<sup>113</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2011.



aumentó. No obstante el discurso oficial argumenta que gracias a estos logros el fenómeno no fue mayor.

Sin embargo respecto a la pobreza extrema, ¿cómo fue posible que no se haya acrecentado de manera importante si hubo un alza de la población que carece de acceso a la alimentación? Además, la ENIGH 2010 presentada también a mediados de 2011 informó que el ingreso promedio por hogar descendió 12% entre 2008 y 2010.

La respuesta estriba en los umbrales que emplea el CONEVAL para determinar quién es pobre extremo y quién no lo es (*Vid.* p. 37), por lo que gran número de mexicanos aun y cuando no tienen el suficiente ingreso para alimentarse ya no son pobres multidimensionales extremos porque mejoró en algún rubro (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos) su situación, o incluso no mejoró, sino solamente fueron contabilizados con alguno de estos servicios.

<b>EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN LAS ENTIDADES CON LA ESTRATEGIA 100x100</b>						
<b>ENTIDAD</b>	<b>POBREZA</b>				<b>CARENCIAS</b>	
	<b>%</b>		<b>MILES DE HAB.</b>		<b>%</b>	
	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Puebla	18.3	14.9	1,033.9	863.8	3.9	3.8
Chiapas	35.6	32.8	1,652.5	1,580.6	3.9	3.8
Guerrero	31.3	28.8	1,046.0	977.2	4.1	4.0
Durango	11.4	10.2	182.6	166.7	3.7	3.6
Oaxaca	27.7	26.6	1,035.6	1,013.5	4.2	3.9
Nayarit	6.1	7.6	64.4	83.0	3.6	3.8
Veracruz	16.0	18.1	1,203.3	1,386.4	4.0	3.7
<b>TOTAL ESTRATEGIA</b>	<b>20.9</b>	<b>19.9</b>	<b>6,218.3</b>	<b>6,071.2</b>	<b>27.4</b>	<b>26.6</b>
TOTAL NACIONAL	10.6	10.4	11,674.7	11,713.0	3.9	3.7

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

Con los anteriores datos podemos concluir que la pobreza extrema en las entidades donde se aplica la *Estrategia*, descendió de 2008 a 2010 en 147 mil 100 personas, mientras que a nivel nacional aumentó en 38 mil 300 mexicanos.

Por su parte las carencias tanto en el universo de la *Estrategia* como a nivel nacional descendieron 0.8 y 0.2 por ciento respectivamente:

La Entidad con mejores resultados hacia el combate a la pobreza extrema fue Puebla, seguido por Chiapas, y en ambas las carencias disminuyeron de 3.9 a 3.8.

Por su parte en los estados de Nayarit y Veracruz la pobreza extrema se incrementó en 18 mil 600 y 183 mil 100 mexicanos respectivamente, y Guerrero, quien se situó en el tercer sitio de las entidades con mejores resultados en el combate a la pobreza extrema, ocupó el primer lugar en recursos federales 2007-2010, lo cual nos indica que la relación entre inversión y resultados en el periodo referido no fue directamente proporcional.

Por lo que podemos aseverar que la *Estrategia* requiere con mayor prioridad ajustes en su operación que más recursos para erogar:

<b>ESTRATEGIA 100x100: INVERSIÓN FEDERAL Y ESTATAL A TRAVÉS DE LA SEDESOL 2007-2011</b>				
<b>ENTIDAD</b>	<b>FEDERAL (mdp)</b>	<b>%</b>	<b>ESTATAL (mdp)</b>	<b>%</b>
Guerrero	1,198.5	99.0	12.4	1
Veracruz	1,096.5	100	0	0
Chiapas	1,057.5	88.3	140	11.7
Oaxaca	886.7	99.5	4.3	0.5
Puebla	255.1	98.8	3.2	1.2
Nayarit	176.6	89.5	20.7	10.5
Durango	148.5	97.8	3.3	2.2
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>4,819.4</b>	<b>96.5</b>	<b>183.9</b>	<b>3.5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los cierres de ejercicio PDL 2007, 2008, PAZAP 2008, PDZP 2009, 2010, 2011. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones.

Como se observa, Veracruz es la única entidad que no ha colaborado con la *Estrategia* por conducto de los Programas operados por la SEDESOL, en contraste, el más participativo ha sido Chiapas, que con 11.5% se significa como la entidad con más coinversión en la *Estrategia* a partir de la SEDESOL.

Después de Chiapas sigue Nayarit como la segunda entidad con mayor colaboración hacia la *Estrategia*, sin embargo Durango, Puebla, Guerrero y Oaxaca, ni en conjunto alcanzan el 6 por ciento de coinversión.

En este sentido si comparamos los 4,819.4 mdp de la SEDESOL con relación a las participaciones estatales que suman 183.9 mdp, entonces de 2007 a 2011 por cada peso invertido por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales aportaron en promedio casi 4 centavos.

No obstante el que los gobiernos estatales sean quienes menos dinero comprometan por conducto de la *Estrategia*, se debe desde mi perspectiva a que hasta 2010 eran regidos por fuerzas políticas diferentes al partido en el

poder; aún y cuando para conducir con mayor injerencia la orientación de recursos, la *Estrategia* se inscriba en respuestas orientadas a través de un modelo de políticas regionales centro-periferista.

Bajo este paradigma la planeación es monopolizada por el Gobierno Federal, quien provee los medios o recursos y designa las metas desplegadas por la periferia (municipios, localidades e incluso gobiernos estatales) pero dichos actores tienen minúscula injerencia en determinaciones importantes como lo son continuación o modificación de directrices.<sup>114</sup>

Para garantizar este modelo en la praxis el Gobierno Federal firma con los estatales *Acuerdos de Coordinación* o *Convenios de Concertación*, cuyo fin es comprometer recursos lo más equitativamente posible, pero sobre todo establecer las condiciones del gasto sobre los recursos signados.

Sin embargo, cuando estos instrumentos jurídicos se firman con entidades federativas cuyo interés participativo y/o de directriz política discrepa de la visión Federal, resultan en participaciones -como en el caso de la *Estrategia*- disímiles, lo que mengua en diversas ocasiones el desarrollo social de los municipios más pobres, perpetuando los altos índices de pobreza y extrema pobreza en el país.

## CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

Las políticas públicas aplicadas a través de la *Estrategia* han experimentado evoluciones e involuciones durante cinco años de implementación: positivas porque han sido capaces de agrupar a más de 100 municipios en torno a los ejes de acción más apremiantes para su desarrollo, es decir, los relativos a su

---

<sup>114</sup> Debido a que es probable que sea muy restringida la capacidad de la periferia para generar metas concretas para las políticas, métodos de análisis para su evaluación y recursos para su realización, a nivel regional las determinaciones y orientaciones de las políticas más importantes se instrumentan a partir de las élites regionales o por quienes tienen la mayor capacidad de inversión. *Vid*, Edgar Moncayo, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Chile, CEPAL, 2002, pp. 32-34.

calidad de vida e ingresos, pero negativas porque también han sufrido retrocesos importantes vinculados especialmente a su presupuesto.

Además en los rubros de infraestructura y productividad o generación de opciones de ingreso, la ocupación generada muchas veces presenta características laborales desafortunadas para el obrero, como lo son la temporalidad del trabajo, la nula creación de espacios para el sexo femenino y el sub-empleo. Por lo que fue un error suponer que el desarrollo de infraestructura por sí solo, garantizaría el tránsito del atraso competitivo que el país registra al bienestar común.

En el tema salubre la Unidad de Microrregiones tuvo su participación más discreta que en cualquiera otro de los seis ejes, sin embargo, la carencia por acceso a los servicios de salud en los estados objetivo descendió en todos los casos de 2008 a 2010.

En el eje educativo la *Estrategia* y la Unidad de Microrregiones lograron una sinergia positiva, donde a partir de su inversión consolidaron diversas acciones en el rubro; sin embargo, un aspecto que no se contempló del todo fue la diferenciación en la dotación de infraestructura educativa, por lo que se siguen ignorando las características privativas de cada lugar en el tema de la pobreza. Pese a lo anterior, el rezago educativo presentado en los estados con la *Estrategia* disminuyó en todos los casos.

Para el tema de vivienda se atendieron diversos municipios con pobreza extrema no inscritos dentro del grupo de los 125, pero también, se desatendieron algunos cuya pobreza los coloca en los primeros lugares, tal es el caso de Coicoyán de las Flores, cuyo título de cuarto municipio más pobre no fue factor en 2007, 2009 y 2011 para recibir ayuda.

La carencia por calidad y espacios de la vivienda en los estados con la *Estrategia* exceptuando Nayarit, mejoró de 2008 a 2010, mientras que la carencia por servicios básicos en todos los estados disminuyó en el mismo periodo de años.

Finalmente, el eje de protección de los recursos naturales o medio ambiente, fue el que mayor variedad de apoyos aplicó, y además el que menor presupuesto erogó, al no superar los 1 mil mdp. Al igual como ocurrió en el eje de vivienda, también éste extendió el apoyo a más de 125 municipios, siendo el lugar nacional de marginación 158 quien recibió el mayor presupuesto al inicio de acciones.

Asimismo por primera vez en la *Estrategia* no se destinaron recursos a Cochoapa el Grande, Gro., que en 2007 no figuró dentro de las municipalidades con apoyo, mientras que en 2008, 2009, 2010 y 2011 ocupó los lugares de inversión 51, 46, 35 y 83 respectivamente.

A pesar de las mejoras en la cobertura salubre, la seguridad social y las condiciones de vivienda, no se logró disminuir la pobreza, al contrario, aumentó; mientras que la pobreza extrema en las entidades donde se aplica la *Estrategia*, descendió de 2008 a 2010, pero a nivel nacional aumentó en 38 mil 300 mexicanos.

Sin embargo respecto a la pobreza extrema, ¿cómo fue posible que no se haya acrecentado de manera importante si hubo un alza de la población que carece de acceso a la alimentación? Además, la ENIGH 2010 presentada también a mediados de 2011 informó que el ingreso promedio por hogar descendió 12% entre 2008 y 2010.

La respuesta estriba en los umbrales que emplea el CONEVAL para determinar quién es pobre extremo y quién no lo es, por lo que gran número de mexicanos aun cuando no tienen el suficiente ingreso para alimentarse ya no son pobres multidimensionales extremos porque mejoró en algún rubro (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos) su situación, o incluso no mejoró, sino solamente fueron contabilizados con alguno de estos servicios.

Por su parte las carencias tanto en el universo de la *Estrategia* como a nivel nacional descendieron 0.8 y 0.2 por ciento respectivamente. La Entidad con

mejores resultados hacia el combate a la pobreza extrema fue Puebla, seguido por Chiapas, y en ambas las carencias disminuyeron de 3.9 a 3.8.

Por su parte en los estados de Nayarit y Veracruz la pobreza extrema se incrementó en 18 mil 600 y 183 mil 100 mexicanos respectivamente, y Guerrero, quien se situó en el tercer sitio de las entidades con mejores resultados en el combate a la pobreza extrema, ocupó el primer lugar en recursos federales 2007-2010, lo cual nos indica que la relación entre inversión y resultados en el periodo referido no fue directamente proporcional.

Además, las aportaciones de los estados a la *Estrategia* no fueron las esperadas, es decir, el consenso pregonado por el Ejecutivo Federal sencillamente no se dio. En este sentido si comparamos los 4,819.4 mdp de la SEDESOL con relación a las participaciones estatales que suman 183.9 mdp, entonces de 2007 a 2011 por cada peso invertido por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales aportaron en promedio casi 4 centavos.

La *Estrategia* más que un aumento presupuestario parece requerir de un ajuste en sus políticas públicas (*Vid.* p. 122), ya que la concomitancia entre la inversión y resultados al menos hasta 2010 no se reflejó de manera exitosa, pues en las siete entidades donde se aplica, la pobreza extrema tan sólo disminuyó un punto porcentual, lo cual representa aproximadamente 147 mil 100 personas.

## **CONCLUSIÓN GENERAL.**

Al inicio de la Administración 2006-2012, el panorama en torno a la pobreza era negativo, debido a que durante el gobierno antecesor no se lograron avances y el problema creció. Con Fox no existieron políticas públicas focalizadas ordenadamente hacia los más pobres, y se atendió con acciones como la Estrategia de Microrregiones a la población pobre del país, pero no a la pereciente por pobreza extrema, lo que significó una valoración incorrecta en las de por sí agudas brechas de diferenciación social.

Fue precisamente bajo este panorama que se diseñó la *Estrategia 100x100* como la primera acción social del Gobierno Federal Calderonista, donde se identificaron escollos en las políticas aplicadas con Vicente Fox, dando como resultado el surgimiento de la Estrategia Vivir mejor y la *Estrategia* referida.

Ambas surgieron en escenarios prospectivos más optimistas que realistas, en relación a la *Estrategia 100x100* optimista porque se previó su crecimiento en número de municipios atendidos año con año, pero este se dio sólo de 2007 a 2008, pasando de 100 a 125 municipios, mismos que desde entonces no aumentaron.

Optimista también, porque el consenso y voluntad en las participaciones estatales tampoco fue el esperado, ya que por cada peso que aportó el Gobierno Federal de 2007 a 2011, las siete entidades con municipios objetivo contribuyeron tan sólo con 4 centavos.

Asimismo, al inicio de la *Estrategia* se pregonó un crecimiento presupuestario federal progresivo, sin embargo, éste alcanzó su tope en 2008 al invertir 9 mil mdp y después promedió anualmente 7 mil 700 mdp.

Tales condiciones de por sí ya negativas, se agudizaron después de la crisis mundial experimentada en 2008, por lo cual a partir de ese año hubo un descenso en el gasto social con repercusión en la *Estrategia*. Sin embargo, contrario al discurso oficial que le confiere el efecto determinante para que la pobreza en México estuviera presente en casi la mitad de la población, la OCDE concluyó que la pobreza extrema se duplicó y la moderada aumentó de 2006 a 2008, es decir, desde antes de la crisis su tendencia ya era ascendente.

Además, la crisis por sí misma no fue la que agravó la pobreza, sino la decisión del Ejecutivo Federal al optar por recortar presupuestariamente la política social del país, esencialmente, la orientada a los más pobres. Por lo que no fue esporádico que investigadores como el Nobel estadounidense Joseph Stiglitz refiriera que México tuvo uno de los peores resultados en paliarla, mientras que



la CEPAL nos calificó como el país latinoamericano con el mayor crecimiento de la pobreza, indigencia y desigualdad en la distribución del ingreso. La OCDE lo corroboró.

En este contexto general y aunado a que la pobreza en México sigue siendo más grande que los recursos destinados a su combate, también se debe lidiar con la complicación de medir, ubicar y definir cualitativamente a los que la padecen, situación compleja no sólo en el ámbito nacional.

Por ejemplo, quien es pobre bajo el umbral mínimo de 2.0 dólares de ingreso (estipulado por el BID) no lo es bajo el criterio de 1.25 dólares (del BM), o quien es pobre porque vive con menos de la mitad del ingreso medio en su país (OCDE) no lo será si esos ingresos le son suficientes para adquirir una canasta básica (CEPAL), pero aún y cuando en todos los casos se rebasen los umbrales mínimos de ingreso, serán pobres si por el método del Índice de Pobreza Humana (ONU) presentan carencias en esperanza de vida, alfabetismo, nivel de vida digno, e inclusión social.

Además y como apunta el investigador Julio Boltvinik, ya sea el método para la identificación de la pobreza basado en el ingreso (BM, CEPAL, OCDE, BID) o el que se refiere a las necesidades básicas insatisfechas (ONU), ambos son incompletos, primero porque no se complementan (ingreso más necesidades insatisfechas), y segundo debido a que no consideran el tiempo que requieren los hogares para el trabajo doméstico, la educación, la recreación y el descanso.

Con este antecedente, entonces concluimos que en México también hay una conceptualización del fenómeno incompleta, pues a pesar de que la medición multidimensional mide ingresos y carencias, no toma en cuenta ningún factor relativo al tiempo libre, la recreación y el descanso. Además, con su operación 7 millones de pobres extremos dejaron de serlo sin siquiera beneficiarse por una sola política pública.

De 2008 a 2011 se transitó de 18.2 a 11.2 millones de mexicanos en pobreza extrema, y fue así porque los que aún siguen sin tener ingresos suficientes para comer pero no presentan más de tres carencias sociales, ya no se contabilizan como pobres extremos, sino sólo como pobres multidimensionales. Lo que no se entiende es entonces, que si alguien no tiene ingresos suficientes para comer es un factor que por sí mismo lo hace pobre extremo, o sea ¿qué más extremo que no tener para comer?

Además y por no tener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades, los vulnerables por ingreso deberían ser pobres por ingresos, y les correspondería ser parte de la medición oficial de pobreza en el país. Bajo esta idea, el enfoque multidimensional operado por el CONEVAL sirvió (premeditadamente o no) como un instrumento que atenuó las cifras de la pobreza durante el Gobierno Federal 2006-2012, pero contribuyó y ha contribuido a minimizar la gravedad del fenómeno.

Asimismo y aunada a la conceptualización incompleta de la medición de pobreza en México, la dispersión poblacional y aislamiento geográfico van a la alza, por lo que es preciso incrustar en la *Estrategia* un séptimo eje que la desaliente y la contrarreste.

Con ello paulatinamente se abarataría el costo de combatirla, pues como se expuso, su encarecimiento es directamente proporcional a la dispersión y lejanía donde se pretende abatir.

Y es que aún y cuando para concertar mayores recursos presupuestarios se optó por el formato de una estrategia por encima de uno de programa social, la realidad es que el fenómeno sigue siendo un reto abordado paliativamente.

En cuanto al primer objetivo de la *Estrategia*, el de aumentar el ingreso de la población mediante acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de empleo, la ocupación generada a través de los ejes de infraestructura y productividad presentó reiteradamente, características

laborales desafortunadas para el obrero, como lo son la temporalidad del trabajo, la nula creación de espacios para el sexo femenino y el sub-empleo.

Respecto a su segundo objetivo, el de elevar la calidad de vida al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de educación, así como las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica, la *Estrategia* también resultó laxa.

Por un lado las carencias en los rubros de acceso a servicios salubres, rezago educativo, y de servicios básicos en vivienda mejoraron en los Estados donde se aplica la *Estrategia*, exceptuando Nayarit, que fue la única entidad con retrocesos en la carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Por otro, todo esto significó sacar de la pobreza extrema a tan sólo 147 mil 100 personas, del total objetivo de 1,401,880 mexicanos inscritos en los 125 municipios. Además de que si entendemos en términos generales la calidad de vida como el grado de bienestar, felicidad y satisfacción de una persona relativa al entorno donde vive, entonces a nivel nacional hacia 2011, esta fue muy baja, ya que según la OCDE, de las 34 naciones que la integran ocupamos el penúltimo lugar, reprobando en temas como seguridad, educación, calidad laboral, vivienda y salud.

Es decir, la *Estrategia* incidió muy poco en el logro de sus objetivos, y no significó ninguna mejora en el contexto nacional, donde la pobreza extrema aumentó. Por lo que más que un mayor presupuesto para erogar, requiere de ajustes en su diseño y operación, tal cual como se expresa en la siguiente propuesta de mejora.

## PROPUESTA DE MEJORA

El proceso de desarrollo en materia social que expresa el país específicamente en las aristas de educación, salud, generación de opciones de ingreso, infraestructura, vivienda y protección de los recursos naturales, muestra que a pesar de los esfuerzos y recursos canalizados aún existen altos niveles de marginación y rezago social.

Por ello cobran un sentido de mayor importancia sobre todo en el ámbito rural, las políticas públicas y acciones que tomen en cuenta las características complejas y privativas de la pobreza observada en amplios sectores del territorio nacional.

Una de estas particulares es la gran dispersión de la población que habita en los 125 municipios más pobres del país, lo que sumado a los diversos accidentes geográficos y al creciente déficit de infraestructura existente, demandan acciones gubernamentales mejor integradas, participativas y concentradas.

En este esfuerzo de contribuir a optimizar las acciones, a continuación se recomendarán mejoras para la *Estrategia 100x100* en el entorno de la SEDESOL siguiendo básicamente tres ejes: a) diseño, b) operación y c) resultados.

Cabe señalar que dicho análisis no cuenta con algún tipo de antecedente, la *Estrategia* no posee un documento oficial (o al menos no lo identifiqué) que muestre alguna evaluación, lo cual dificultó en algún grado su estudio.

Además es menester puntualizar que la *Estrategia* no cuenta con reglas de operación propias, pues su naturaleza está diseñada para complementarse interinstitucionalmente, ajustándose operativa y normativamente a las acciones de los distintos programas federales de las secretarías y comisiones en las cuales participa.

Sin embargo para estas recomendaciones, se tomaron en cuenta las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), el cual es aplicado por la SEDESOL Federal y es copartícipe con la *Estrategia* en la vertiente de infraestructura social básica y vivienda, primordialmente.

**a) Diseño.**

Como la observación más trascendente de su diseño, la *Estrategia* alberga la oportunidad de contener un apartado que estipule planes estratégicos y programas operativos que definan de manera cronológica las acciones a seguir a corto, medio y largo plazo, el cual puede ser efectivamente enriquecido a partir de la especificación detallada de las actividades y quiénes o qué áreas son las responsables de alcanzar los objetivos y encauzar los recursos financieros, materiales y humanos.

Metas y universo de acción:

Al inicio del ejercicio fiscal 2011 se creó el listado de metas o acciones a realizar en los rubros de infraestructura básica (electrificación, agua potable, alcantarillado, piso firme, etc.) del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), sin embargo para la *Estrategia* no se hizo lo mismo, por lo cual creo que es necesario establecer también desde el inicio de cada ejercicio fiscal las metas particulares que se desarrollarán a través de su ejecución, no obviando ninguna acción.

En contra parte y a pesar de que la *Estrategia* no cuenta con un listado propio de metas a lograr en cada año fiscal, resulta ser muy clara en el universo de acción que atiende, el cual está indicado en la *Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria* y también se encuentra en la página de Internet de la SEDESOL: <http://cat.microrregiones.gob.mx/ex100/>

No obstante, encuentro que una vez identificado el universo de acción no hay un diagnóstico actualizado y adecuado de las condiciones que guardan los 125 municipios objetivo; institucionalmente en la Secretaría se posee una herramienta llamada *Catálogo de Localidades* en la cual se describen las características geográficas y socioeconómicas, brindando con ello elementos suficientes para orientar decisiones de dónde y cómo invertir, sin embargo esta información no justifica por sí misma el por qué se originó o existe la *Estrategia*.

Al diseñar la *Estrategia* se tomaron en cuenta los datos del INEGI, CONAPO y CONEVAL 2006, lo cual derivó en la focalización de acciones hacia los 100 y posteriormente 125 municipios, no obstante, no existe un diagnóstico actualizado de las condiciones que dieron génesis y esté vinculado directamente a su accionar.

Es menester generar un documento específico (diagnóstico) de la *Estrategia*, que nos permita conocer el pulso actual de la pobreza y marginación en las localidades y municipios de atención, para saber dónde se están cumpliendo metas y dónde es necesario cambiar de táctica.

No es factible esperar cada cinco años la encuesta del INEGI para encauzar líneas de acción, ya que se puede recabar información muy valiosa y con mayor rapidez sólo dirigiéndonos hacia la particularidad de los 125 municipios y empleando a gente oriunda de esos territorios, lo cual sin duda enriquecería constantemente la toma de decisiones.

#### Objetivo: Incrementar el Índice de Desarrollo Humano

El objetivo de la *Estrategia* es claro: elevar el Índice de Desarrollo Humano de los 125 municipios más pobres del país con acciones priorizadas en los rubros de educación, salud, generación de opciones de ingreso, infraestructura, vivienda y protección de los recursos naturales.

El objetivo puede valorarse desde dos ámbitos esenciales, el primero que nos indica el incremento del IDH (contenido en el Plan Nacional de Desarrollo y en

general en toda la política de desarrollo social) y el segundo de cómo se pretende lograr.

En lo que corresponde al componente de infraestructura, que estipula la realización de obras de infraestructura básica municipal en los 125 municipios, se puede apreciar que el propósito de las acciones en ese componente y realizables a través de la SEDESOL sí corresponden al logro del objetivo final, elevar el IDH.

Así pues el objetivo (optimizar el IDH) y el propósito de las acciones (crear infraestructura en los 125 municipios) corresponden a la solución del problema en el componente cuatro de la *Estrategia*: déficit de infraestructura en los municipios más pobres del país.

Es así como en diseño la *Estrategia* cumple con el objetivo de incrementar las acciones en infraestructura básica municipal, y desde una perspectiva más global que abarca sus diferentes ejes de acción, también el diseño de sus actividades parecen ser suficientes para producir cada uno de sus componentes.

Sin embargo, a pesar de que en el diseño se cumple con el objetivo de incrementar el IDH, esto no quiere decir que así ocurra ya en la operación, de hecho los componentes de la *Estrategia* (educación, salud, generación de opciones de ingreso, infraestructura, vivienda y protección de los recursos naturales) son necesarios para elevar el IDH, pero no son suficientes para lograr que este incremento atenúe de manera importante las condiciones nocivas que experimentan los habitantes más pobres del país.

Así pues, los componentes de la *Estrategia* o sus seis ejes de acción son necesarios, pero no son suficientes para lograr el objetivo pleno de la misma.

Considero que en su diseño es necesario incluir una especificación sobre el significado del objetivo cuando menciona incrementar el IDH en el contexto de

los 125 municipios, pues esta especificidad es muy ambigua, ya que se habla de incremento pero nunca se aborda el tema de la calidad en este incremento.<sup>115</sup>

A pesar de que es necesario reforzar en el diseño a la *Estrategia* en lo correspondiente a:

- a) Particularización de metas para cada ejercicio fiscal
- b) elaboración de un diagnóstico actualizado sobre el avance de dichas metas
- c) detallar las cualidades que debe poseer el incremento del IDH.

En lo general el diseño es el adecuado para contribuir a la reproducción de políticas públicas que prioricen la generación de capacidades, más que el asistencialismo, además considero oportuna la focalización de esfuerzos en los 125 municipios más pobres del país, algo inédito hasta su creación.

En lo específico, es deseable que se precise la contribución “real” o lo más aproximado posible de las acciones de la *Estrategia*, distinguiendo elementos principales como lo son el capital humano (salud, educación, capacidades individuales), capital social (unión, confianza, participación, autogestión) y capital físico (infraestructura comunitaria, de servicios y productiva), para que a partir de ese conocimiento se puedan potenciar los resultados que reciben y perciben los habitantes de las zonas de atención.

---

<sup>115</sup> Tal vez para sus diseñadores o evaluadores se cumpla a cabalidad el objetivo de incrementar el IDH, pero al cavilar sobre el verdadero impacto de las acciones de la *Estrategia*, entonces posiblemente muchos dudarían. Por ejemplo, en educación un aula nueva por si misma nunca impactará positivamente en el IDH, para ello deben intervenir otros factores como calidad en la enseñanza, buena alimentación de los alumnos, tiempo exclusivo para el estudio en casa, etc., lo cual en muchas ocasiones no existe o se da parcialmente. Suponiendo que se de parcialmente, entonces ¿existirá un incremento en el IDH? La respuesta será que sí, pero si ésta educación se trunca en niveles posteriores o sólo sirve para aprender a leer y/o escribir y dedican su vida por necesidad al trabajo en el campo ¿habrá existido un verdadero impacto en el incremento del IDH? La respuesta será negativa. Derivado de esto, habrá que puntualizar desde la redacción de los objetivos de la *Estrategia* cuáles deben ser las características mínimas en calidad de las acciones que busquen elevar el IDH.



## **b) Operación.**

En su operación requiere básicamente de dos aspectos que permitan una toma de decisiones pronta y más efectiva: el primero de estos elementos sería el establecimiento de un mecanismo de seguimiento objetivo basado esencialmente en la consecución de las metas; y lo segundo, radica en desarrollar procesos flexibles y seguros en cuanto al manejo de información articulada.<sup>116</sup>

### Proyectos: elegibilidad y beneficiarios

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los procedimientos para la selección de proyectos y/o beneficiarios deben estar documentados de manera clara y detallada, estipulando el procedimiento, los responsables, las políticas, los formatos, las operaciones, el diagrama de flujo, etc.

Aunque en las Reglas de Operación del PDZP y en los Lineamientos para los Programas de Desarrollo Social y Humano se enuncian de manera general algunos de estos procesos, lo cierto es que ni la *Estrategia* ni tampoco el PDZP como programa complementario, poseen de manera documentada y unificada el proceso para la selección de proyectos y/o beneficiarios.

Una vez elegidos los beneficiarios y proyectos, la *Estrategia* sí cuenta con una herramienta sistematizada que documenta la cantidad total de las demandas y las características de los habitantes apoyados. En este sistema utilizado

---

<sup>116</sup> En la práctica institucional el accionar de la *Estrategia* demanda un importante y constante flujo de información entre las secretarías y organismos involucrados en ella, sin embargo las informaciones, datos, estadísticas y en general algunos *inputs*, en ocasiones discrepan unos con otros, es decir, cifras que en teoría deberían ser iguales porque provienen del mismo objeto de estudio, no lo son.

Existe una sistematización de la administración y operación de la *Estrategia* pero no es la adecuada, en virtud de que se presentan situaciones no deseables como captura de datos e información duplicada; manejo separado de formatos; inconsistencia de información en los diferentes sistemas; sistemas con diversos propósitos operados por el mismo usuario; etc, lo que contribuye a toma de decisiones no necesariamente acertadas.

institucionalmente llamado Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), quienes capturan las demandas son las instancias normativas de obra (Delegaciones Estatales SEDESOL).

De forma similar y así como ocurre en el proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios, tampoco existe un texto que de acuerdo a los criterios establecidos por el CONEVAL, sirva de guía para documentar la recepción, proceso y canalización de las solicitudes de apoyo.

### Coordinación interinstitucional

Otro aspecto donde a mi juicio también presenta carencias la *Estrategia* lo es la coordinación interinstitucional. Como ya se anotó y derivado de la inexistencia de procesos flexibles y seguros en cuanto al manejo e intercambio de información y de la carencia de un espacio donde puedan concurrir, la coordinación desde ese aspecto comienza a debilitarse.

Y es que tanto la Agenda Ejecutiva de Coordinación Interinstitucional y el Tablero de Control alojadas en la página electrónica de la *Estrategia*, son herramientas de ayuda parcial, pues tendrían que robustecerse en diseño o con la creación de nuevos espacios útiles tanto para el personal operativo como para el público en general en el nivel de acceso a la información pública.

Esto pudiera resolverse con un proyecto que integre el manejo de los diversos sistemas empleados en la operación de la *Estrategia*, en el cual se distingan los campos comunes referenciales y los procesos críticos, lo que contribuiría a la creación de vínculos técnicos en las bases de datos que permitirían realizar los procedimientos de manera más eficiente y con mayor grado de certeza.

### Enfoque territorial

Debido a que en la *Estrategia* se insertan los diferentes programas sociales de las secretarías y organismos donde participa, es deseable que también se

busque la coordinación en el enfoque territorial a partir del nivel de los programas y ya no sólo comenzarla a construir desde ella misma.

Por ello y para que exista mayor efectividad en la colaboración y coordinación territorial, los programas federales y en general las políticas públicas convergentes, deberían ser rediseñados o adaptados con base al mismo enfoque territorial de la *Estrategia*, para así, potenciar la concurrencia de esfuerzos, optimizar los recursos en las zonas atendidas, e impactar con mayor fuerza en el incremento positivo del IDH.

#### Costo-efectividad y padrones de beneficiarios

Siguiendo los parámetros emitidos por el CONEVAL para el óptimo funcionamiento de los programas y/o estrategias de calado social, percibimos que la *Estrategia* no tiene un manual de procedimientos que permita evaluar su costo-efectividad interno, externo, e interno-externo.

No existe evidencia que nos indique la valoración en estos rubros, donde se monitoree y contraste la erogación de recursos para su operación y administración respecto a su ejecución e impacto. Por ello es recomendable efectuar esta medición y registrarla de manera detallada, la cual pudiera incluirse como un indicador de efectividad y nos ayudaría también a conocer sobre la calidad de los componentes en el incremento del IDH.

Por otra parte y debido a que la efectividad es proporcional a la población beneficiada, la evaluación de costo-efectividad pudiera complementarse exitosamente con un padrón de beneficiarios cuya información esté siempre actualizada y depurada.

Sin embargo, los padrones de beneficiarios con los que cuenta actualmente el PDZP son de apoyo directo a los habitantes, como el equipamiento a vivienda por ejemplo, no existiendo aquellos de tipo comunitario; por ello también se deben estructurar padrones con enfoque territorial, los cuales proporcionarían más información sobre los avances y retos de la *Estrategia*.

No obstante para realizar padrones de beneficiarios con enfoque territorial, es menester hacer una redefinición de la población potencial y objetivo, basada en los 125 municipios como espacios geográficos, más que en los habitantes, para posteriormente plantear la asociación de apoyos de orden comunitario a estas áreas.

### Difusión

Después de tres años del inicio de la *Estrategia*, en diciembre de 2009 se creó una página en internet que contiene aspectos relevantes de su operación, tales como diagnósticos y una agenda electrónica que sirve como un espacio donde se establece un diálogo interinstitucional a nivel administrativo, así como un tablero control que indica el avance individual de las obras que se ejecutan.<sup>117</sup>

Sin embargo este buen esfuerzo sólo aprovecha internamente, ya que para el público en general no está disponible ninguna información relativa a la operación y mucho menos a los resultados.

El asunto de la difusión no es menor, pues la falta de información disponible puede interpretarse como una transparencia de acciones gubernamentales defectuosa. Por ello y considerando el presupuesto que opera, es factible la complementación de la actual página electrónica con secciones que además de ser útiles para el personal que la opera, sean también de beneficio para todo el público interesado en el rubro e incluso podría contemplarse un espacio de crítica y sugerencia en torno a su diseño, funcionamiento y resultados.

### **c) Resultados.**

Concerniente a los resultados, lo más trascendente radica en que aún la *Estrategia* no ha considerado la elaboración de una metodología definida y monitoreable que permita valorar cuantitativa y cualitativamente la satisfacción

---

<sup>117</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/>

de la población beneficiaria, además tampoco se han llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que permitan medir su impacto, por lo que no hay un cálculo certero sobre la satisfacción y el beneficio real de las acciones hacia la gente apoyada.<sup>118</sup>

Derivado del tipo de acciones que realiza la *Estrategia* en sus seis ejes de acción, existe una mayor importancia en la medición del incremento en las condiciones de vida de la población beneficiada, que en la medición de su percepción sobre esta mejora.

Por lo anterior, es necesario hacer un análisis que vincule la evaluación de los servicios con la percepción de las expectativas cumplidas o no de la población objetivo, tomando en cuenta los factores que intervienen en la prestación de dichos servicios tales como viabilidad, costo y beneficio.

Creo también pertinente que la *Estrategia* contemple en su presupuesto anual, la realización de al menos una evaluación externa, la cual se puede llevar a cabo a partir de una metodología contrastando el escenario real existente contra uno simulado, para conocer qué se hubiese presentado sin su accionar, es decir considerar lo contrafactual.

En este sentido identificar un grupo de contraste que sirva de contrafactual es algo relativamente fácil, pues existen muchos municipios con elevados índices de pobreza no catalogados dentro de los 125 atendidos, sin embargo si se desea consolidar una evaluación de gran impacto es menester prever tres aspectos importantes:

---

<sup>118</sup> Sin duda, la satisfacción del beneficiario y la evaluación de los conductos para llegar a ese beneficio, deberían ser ya elementos inherentes en todas las funciones públicas gubernamentales, ya que son parámetros de suma relevancia que nos permiten vislumbrar el grado de bienestar final logrado a partir de las acciones que se culminan. Considero además que la satisfacción del beneficiario es una cuestión definitivamente necesaria de importar en su totalidad de la administración privada, donde en este contexto los clientes sean las personas con mayor desventaja social y la ganancia signifique su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional.

- 1) Variedad de apoyos brindados, que van desde la regularización del patrimonio (trámites) hasta la creación de obras de infraestructura.
- 2) Población beneficiaria situada en diferentes dimensiones, en unas ocasiones la ayuda se centra en el individuo y en otras hacia grupos y comunidades.
- 3) Nulo levantamiento de datos relativos al funcionamiento y resultados.

Con base en esto sería loable una evaluación por eje de acción y/o tipo de apoyo, pues la pobreza que abate es causada por varios factores y los elementos que conforman el IDH son también multidimensionales.

Además una evaluación objetiva y multidimensional nos permitiría corregir y actualizar el diagnóstico inicial que dio origen a la *Estrategia*, el cual se apoyó en uno generalizado para todos los municipios del país y no en uno propio, lo cual ayudaría a conocer mejor las diferencias y similitudes de la pobreza acaecida en los 125 municipios objetivo.

En resumen, las anteriores recomendaciones las realizo en aquellos aspectos que en mi opinión son perfectibles, no obstante derivado de su análisis concluyo que la *Estrategia 100x100* presenta aspectos positivos sobre todo en el diseño, sin embargo los resultados de su operación a pesar de que han contribuido a disminuir la pobreza extrema en México, pueden y deben mejorarse.

No es conveniente tampoco que la operatividad y el accionar en general de la *Estrategia* se sobrerregule, hasta el punto que exista un control para cada control o un proceso de monitoreo, medición y evaluación para todos los aspectos que la conforman; no sugiero que se haga rígida, lo que planteo es que aquellos procesos mencionados se optimicen con la integración sistemática de datos, que permitan en todo momento el monitoreo, procesamiento y análisis de las políticas públicas insertas en ella con una frecuencia más corta y una exactitud más precisa.

<b>PRINCIPALES RECOMENDACIONES HACIA LA ESTRATEGIA 100x100</b>		
<b>EJE</b>	<b>DEBILIDAD</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>
1. Diseño	No se especifican con precisión las metas particulares o acciones a consolidar para cada ejercicio fiscal.	Desarrollar un apartado de los planes estratégicos que definan las acciones a seguir en corto, mediano y largo plazo; mencionando quiénes o qué áreas de trabajo son los responsables.
2. Diseño	No existe un diagnóstico actualizado de las condiciones socio-económicas en los 125 municipios.	Generar el análisis del pulso actual de la pobreza y marginación en los municipios objetivo, informando además dónde se están cumpliendo o no las metas establecidas.
3. Diseño	Se habla en el objetivo de incrementar el IDH, pero no se aborda el tema de su calidad.	Puntualizar en el objetivo de cada eje de acción las características mínimas de calidad que deberán tener las acciones que busquen elevar el IDH, tomando en cuenta las cualidades particulares del capital humano, social y físico.
1. Operación	No existe un mecanismo de seguimiento en torno a la consecución de las metas.	Una vez implementada la recomendación (1. Diseño), es factible establecer un seguimiento constante al cumplimiento de las metas, el cual generará un diagnóstico confiable del progreso o retraso en las acciones por eje de acción.
2. Operación	Se carece de información documentada referente a la adecuada	Consolidar un manual ( <i>check list</i> ) que sirva de guía para la realización objetiva y

	recepción, procesamiento y canalización de solicitudes de apoyo, así como de los parámetros para la selección de proyectos y/o beneficiarios.	eficiente de todo el proceso anterior a la elaboración física de acciones: a) Recepción de la propuesta. b) Selección de proyectos y/o beneficiarios. c) Valoración y canalización.
3. Operación	No existen procesos flexibles y seguros relativos al manejo e intercambio de información interinstitucional, ni tampoco un espacio donde pudieran converger.	Fomentar por cada eje de acción cuando menos un proceso para el intercambio de datos, cuyo responsable de contenido y actualización sea la Secretaría o Institución que lo preside; además desarrollar un espacio en la página electrónica que integre los sistemas empleados en su operación, diferenciando los campos comunes de su ejercicio respecto a los procesos críticos de urgente atención.
4. Operación <sup>119</sup>	Coordinación del enfoque territorial perfectible.	Homologar el enfoque territorial que ostentan los programas y en general todas las políticas públicas interinstitucionales, en torno a la perspectiva territorial de la <i>Estrategia 100x100</i> .
5. Operación/ Resultados	1. Se carece de evaluaciones sobre el costo-efectividad tanto en la operación	Evaluar el costo administrativo y operativo de la Estrategia (aspectos

<sup>119</sup> Esta recomendación no va dirigida propiamente a la *Estrategia*, sino a todos los programas y conjunto de políticas públicas que confluyen en ella.



	administrativa (evaluación interna) / como en las acciones realizadas en los 125 mpios. (evaluación externa).	internos) / con relación al impacto que producen las acciones realizadas en cada eje de acción (aspectos externos). Implementar las correcciones necesarias.
6. Operación	No se contemplan padrones de beneficiarios de tipo comunitario, sólo aquellos de apoyo directo a los habitantes.	Estructurar padrones comunitarios con los datos suficientes para conocer el avance y retraso en la cobertura de servicios y el beneficio a los habitantes por extensión territorial.
7. Operación	Página electrónica laxa	Robustecer los productos presentados en el sitio web de la Estrategia y construir nuevos espacios útiles para todo el público, abiertos a la crítica y sugerencia.
8. Operación	Los proyectos o acciones son insuficientes para revertir los déficits experimentados en cada eje de acción.	Consolidar un plan de inversión agresivo que fortalezca e incremente el desarrollo de acciones, esto se puede financiar a partir de la bolsa existente en los fondos y fideicomisos de la Administración Pública Federal.
2. Resultados	No existe una medición relativa a la satisfacción de la población beneficiaria.	Con una metodología definida y monitoreable es necesario valorar cuantitativa y cualitativamente la satisfacción generada hacia la población objetivo. Éste cálculo podrá aplicarse no solamente al producto final (acción concluida) sino a todo el proceso de elaboración desde

		el diseño hasta la operación.
3. Resultados	No se contempla en su presupuesto anual la realización de cuando menos una evaluación integral.	Es menester evaluar periódicamente al conjunto de mecanismos que integran la Estrategia, se recomiendan evaluaciones externas por entes (universidades, organismos, institutos, consultorías) cuya trayectoria, imparcialidad y profesionalismo no sean cuestionables.

## FUENTES REFERENCIALES.

Secretaría de Desarrollo Social, *Vivir mejor*, Política Social del Gobierno Federal 2007-2012, México, 54 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 157 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/index.php?muest=4>

Ramírez, Erika, *Fox incrementó la pobreza rural*. [en línea], dirección URL: [http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/fox\\_pobrez\\_a\\_rural.htm](http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/fox_pobrez_a_rural.htm)

CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, [en línea], dirección URL: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/6778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/6778.pdf) 119 pp.

Martínez, Carlos; Alicia Ziccardi, “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 825 pp.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

Diario Oficial de la Federación, *DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011*, [en línea], dirección URL: [http://dof.gob.mx/busqueda\\_detalle.php?textobusqueda=DECRETO+de+la+Declaratoria+de+las+Zonas+de+Atenci%F3n+Prioritaria+para+el+a%F1o+2011.&viene=de=](http://dof.gob.mx/busqueda_detalle.php?textobusqueda=DECRETO+de+la+Declaratoria+de+las+Zonas+de+Atenci%F3n+Prioritaria+para+el+a%F1o+2011.&viene=de=)

Diario Oficial de la Federación, *DECRETO de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2012*, [en línea], dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226422&fecha=12/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226422&fecha=12/12/2011)

SEDESOL, Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 2008, [en línea], dirección URL: [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico\\_PDZP.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PDZP.pdf) 92pp.

INEGI. Perspectiva estadística México, 2011, [en línea], dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-mex.pdf> 155pp.

CONAPO, Índices de marginación 2010, [en línea], dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/1_4.pdf) 51pp.

SEDESOL, Índices de marginación de los 125 municipios de la E100x100, [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/100x100/interna2.php>

Ricossa, Sergio, *Diccionario de economía*, México, siglo XXI editores, 1982. 640 pp.

Océano, Enciclopedia Autodidáctica. Ciencia y tecnología, *La realidad económica*, España, Grupo Editorial Océano, 1989, vol. 3. 1,032 pp.

Hurtado, Santiago (coord.), Justicia, políticas públicas y bienestar social, México, UNAM, 2006, 489pp.

Banco Mundial (BM), [en línea], dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea], dirección URL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/39991/2010-495-Capituloll.pdf> 56pp.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El enfoque del BID para reducir la pobreza*, [en línea], dirección URL: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481838> 48pp.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), [en línea], dirección URL: [www.oecd.org/dataoecd/61/9/41548172.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/61/9/41548172.doc)

Ziccardi, Alicia, "Pobreza, desigualdad y exclusión social" *Justicia, políticas públicas y bienestar social*, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, México, 2006, 485 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [en línea], dirección URL: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_SP\\_Tecnica\\_IPH.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Tecnica_IPH.pdf)

Boltvinik, Julio; Araceli Damián, "La pobreza de tiempo: conceptos y métodos para su medición", *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, UNAM, Siglo XXI, 2004, 542 pp.

Townsend, en: López, Eduardo, *Problemas sociales: desigualdad, pobreza y exclusión social*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, 217 pp.

s/a, "Nobel reprueba a México ante crisis", México, *cnnexpansión.com*, 18 de noviembre de 2009, [en línea], dirección URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/11/18/nobel-descalifica-a-mexico-ante-crisis>

González, Roberto, "México, con el mayor aumento de pobreza y desigualdad en AL", México, *La Jornada*, sección "Economía", 20 de noviembre de 2009, [en línea], dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/20/index.php?section=economia&article=024n1eco>

s/a, *Índice de desarrollo humano*, [en línea], dirección URL: <http://es.wikipedia.org/wiki/IDH>

Gaviria, Alba, *La calidad de vida*, [en línea], dirección URL: <http://aprendeenlinea.udea.edu>

s/a, *Calidad de vida*, [en línea], dirección URL: [http://es.wikipedia.org/wiki/Calidad\\_de\\_vida](http://es.wikipedia.org/wiki/Calidad_de_vida)

s/a, "México, entre los países con el peor bienestar: OCDE", México, *El Universal*, sección "Nación", 12 de octubre de 2011, [en línea], dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/92081.html>

Gonzalez, Susana, "Perdió México 23% de su `desarrollo humano´ en un año: PNUD", México, *La Jornada*, sección "Economía", 03 de noviembre de 2011, [en línea], dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/11/03/95057163-perdio-mexico-23-de-su-201cdesarrollo-humano201d-en-un-ano-pnud>

CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011, 2012 [en línea], dirección URL:

[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación%202011/Informe%20de%20Evaluación%20de%20la%20Política%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Resumen\\_Ejecutivo\\_IEPDS\\_2011.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación%202011/Informe%20de%20Evaluación%20de%20la%20Política%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Resumen_Ejecutivo_IEPDS_2011.pdf)

OCDE, *Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible*, [en línea], dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

CONEVAL, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, ENIGH 2005 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

CONAPO, Situación demográfica de México 2006.

Vinageras, Pablo, "Infraestructura productiva: su nuevo significado territorial, económico e institucional en el contexto de la globalización", *Ajuste regional ante la globalización: el territorio como factor de desarrollo*, México, UAEM, 2003, 228 pp.

Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM y Fondo de Cultura Económica, 2003, 188 pp.

s/a, *Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social*, [en línea], dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801503>

Deleuze, Guilles, *Estrategia*, España, Paidós, 1987, [en línea], dirección URL: <http://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia>

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 413 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL [en línea], dirección URL: [http://sedesol.gob.mx/programas/opciones/contraloria\\_social.htm](http://sedesol.gob.mx/programas/opciones/contraloria_social.htm)

Canto, Manuel, "Introducción a las Políticas Públicas", M. Canto y O. Castro (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, MCD, México, 2002, 223 pp.

González O., Beauregard, *La administración pública norteamericana*, Fontamara, México, D.F., 1985, 120 pp.

Frohock, Fred, "Public Policy. Scope and Logic", en *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, Carlos Ruíz S. Plaza y Valdés Editores, México, 2002, 71 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 434 pp.

Guerrero, Omar, *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*, en *Ciencia*, vol. 44, núm. 1, Revista de la Academia de la Investigación Científica, México, 1993, 23 pp.

SEDESOL, Matrices de concurrencia de la *Estrategia 100x100* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Sistema E-micro, [en línea], dirección URL: <http://emicro.sedesol.gob.mx/emicro/>

Informe del World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, [en línea], dirección URL: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

Martínez, Nurit, "OCDE reprueba esfuerzo de México en educación" periódico *El Universal*, sección "México", México, miércoles 28 de noviembre, 2007, 78 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Unidad de Microrregiones, Cierres de ejercicio Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) 2007, 2008; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) 2008; y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009, 2010, 2011.

INEGI. Catálogo General de Localidades, 2011, [en línea], dirección URL: <http://mapserver.inegi.org.mx/>

Cordera, Rolando, "Nexos", ¿Qué hacer con la crisis mexicana?, núm. 374, vol. XXXI, "Agenda", México, febrero, 2009, 110 pp.

Flores, Liliam, *La vivienda en México y la Población en condiciones de pobreza*, Documento de Trabajo, núm. 63, febrero de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 72 pp.

Sefchovich, Sara, *País de mentiras*, México, Océano, 2008, primera reimpresión, 391 pp.

Moncayo, Edgar, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Chile, CEPAL, 2002, 77 pp.