



DIAGNÓSTICO SOBRE EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS

Agosto de 2008

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Subsecretaría de Desarrollo
Social y Humano

Subsecretaría de Prospectiva,
Planeación y Evaluación

Unidad de Microrregiones

Dirección General de Análisis y
Prospectiva

PRESENTACIÓN

El presente diagnóstico se enmarca en las disposiciones del Capítulo IV de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal donde se establece la obligación de los programas de elaborar un diagnóstico que señale las causas que les dan origen e incorpore, en ese sentido, la justificación de su creación o adecuación.

RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los objetivos principales de la agenda de política social del Gobierno Federal es el *desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza*. En este contexto, el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* se enfocará en atender los rezagos en materia de servicios básicos en vivienda, infraestructura social básica y acciones para el desarrollo regional, en las Zonas de Atención Prioritaria y localidades con grado de marginación alto o muy alto, o con alta concentración de pobreza.

El *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* resulta de la fusión de los Programas de *Desarrollo Local (Microrregiones)* y de *Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria*, que funcionaron de forma independiente – pero coordinada – hasta el ejercicio fiscal 2008.

El presente documento inicia con una introducción relativa a las características de los programas que se fusionarán en el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*. Continúa con la identificación del problema que el Programa contribuirá a solucionar. Posteriormente se caracteriza dicho problema, a partir de sus causales más importantes, así como las condiciones de los territorios que forman parte del universo potencial donde actuará el Programa. Seguidamente, se abordan algunas de las experiencias de atención del problema. Finalmente, se presenta la propuesta de atención del Programa y el marco de actuación del mismo.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
Capítulo 1 I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	8
Capítulo 2 II. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA	11
2.1 Distribución de la población.....	11
2.1.1 <i>Dispersión</i>	11
2.1.2 <i>Localidades de difícil acceso</i>	13
2.2 Los territorios marginados.....	15
2.2.1 <i>La Marginación en México</i>	15
2.2.2 El componente étnico de la marginación.....	20
2.2.3 <i>Universo potencial de acción del Programa</i>	22
2.3 Caracterización de los territorios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	24
2.3.1 <i>Infraestructura social básica y de servicios</i>	24
2.3.2 <i>Vivienda</i>	25
2.3.3 <i>Educación</i>	29
2.3.4 <i>Salud</i>	31
2.3.5 <i>Ingresos</i>	35
2.3.6 <i>Brecha Digital</i>	37
2.3.7 <i>Capacidad de gestión de los municipios</i>	39
Capítulo 3 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN A LA PROBLEMÁTICA	43
3.1 Antecedentes de Atención a la Problemática en México	43
3.2 Programas similares en la actualidad.....	46
Capítulo 4 LÓGICA DE LA FUSIÓN DE LOS PROGRAMAS	48
Capítulo 5 PROPUESTA DE ATENCIÓN: EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS	54
5.1 La perspectiva del desarrollo local.....	54
5.2 Hacia una alternativa metodológica para el desarrollo integral	56
5.3 El enfoque territorial: cinco dimensiones de la territorialidad	56
5.3.1 <i>Localidades Estratégicas</i>	58
5.4 Líneas de acción y tipos de apoyo.....	59
5.6 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento	61
Capítulo 6 MARCO DE LA PROPUESTA	62
ANEXO 1	65
ANEXO 2	67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Distribución de la población por estrato.	11
Tabla 2. Número de localidades y población por tamaño de localidad, 1970-2005.	12
Tabla 3. Localidades del estrato rural según grado de marginación y tamaño de localidad, 2005.	13
Tabla 4. Población en municipios y localidades de alta y muy alta marginación.	16
Tabla 5. Estados con mayor población en municipios de muy alta y alta marginación.	18
Tabla 6. Estados con mayor población en localidades de alta y muy alta marginación.	19
Tabla 7. Municipios Indígenas por grado de marginación.	20
Tabla 8. Población indígena.	20
Tabla 9. Universo Potencial del Programa.	23
Tabla 10. Carencia de servicios en la vivienda por tipo de municipio y localidad.	24
Tabla 11. Características de la vivienda por tipo de municipio y localidad.	26
Tabla 12. Nivel de hacinamiento y piso de tierra por tamaño de localidad.	27
Tabla 13. Combustible y tipo de material de muros y techos por marginación municipal.	28
Tabla 14. Analfabetismo y primaria incompleta por grado de marginación municipal.	29
Tabla 15. Analfabetismo y primaria incompleta por tamaño de localidad.	30
Tabla 16. Los cinco estados con las tasas más altas de mortalidad infantil y sus esperanzas de vida.	33
Tabla 17. Tasas de mortalidad infantil de los pueblos indígenas en 2000.	33
Tabla 18. Población sin derechohabencia y afiliada al seguro popular.	34
Tabla 19. Porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos por grado de marginación municipal.	35
Tabla 20. Porcentaje de hogares con telefonía fija y acceso a TIC por grado de marginación municipal.	38
Tabla 21. Finanzas públicas por municipio 2004.	40
Tabla 22. Componentes del Índice de Marginación en las Microrregiones.	¡Error!

Marcador no definido.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Porcentaje de localidades por tamaño de población.	12
Figura 2. Población de localidades por grado de marginación y porcentaje de localidades por grado de marginación.	16
Figura 3. Porcentaje de municipios por región y grado de marginación.	17
Figura 7. Incidencia de pobreza entre municipios indígenas y no indígenas.	22
Figura 8. Carencia de servicios básicos por tamaño de localidad.	25
Figura 9. Grado promedio de escolaridad.	31
Figura 10. Ingreso monetario mensual.	35
Figura 11. Composición del ingreso monetario mensual por grado de marginación municipal.	36
Figura 12. Composición de las transferencias.	37
Figura 13. Municipios que desarrollan programas y diseñan sistemas.	39
Figura 14. Nivel de estudios de los presidentes municipales a nivel nacional.	41
Figura 15. Nivel de estudios de los presidentes municipales en los municipios con alto y muy alto grado de marginación.	41

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Huixtán, Chiapas.....	14
Cuadro 2. Programa Sectorial del Sistema COPLAMAR.	44
Cuadro 3. Comparación entre PDL y PAZAP	49
Cuadro 4. Enfoques Territorial y Convencional.....	57
Cuadro 5. Alineación estratégica del Programa.....	62

INTRODUCCIÓN

Durante el ejercicio fiscal 2008, la Secretaría de Desarrollo Social opera de manera independiente – pero coordinada – el Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones (PDL) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP). El primero ha venido operando desde 2002, mientras que el segundo inició operaciones en 2008.

El Programa para el Desarrollo Local se ha caracterizado por trabajar bajo un enfoque territorial en el que se articulan todas las acciones necesarias para brindar, de manera integral, oportunidades de desarrollo a la población que se encuentra en regiones caracterizadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza. El principal universo de atención de este programa son los espacios territoriales denominados “microrregiones”, que están conformadas por los municipios de alta y muy alta marginación o predominantemente indígenas. A partir del año 2008, el programa incorporó a su universo de atención a las localidades de alta y muy alta marginación que se ubican en municipios de media, baja y muy baja marginación. Dentro de las microrregiones, el programa ha privilegiado la inversión en las localidades que funcionan o pueden funcionar como localidades estratégicas para el desarrollo regional. Ha enfocado sus esfuerzos en atender rezagos en materia de infraestructura social básica a nivel localidad, así como en apoyar acciones con impacto en más de un municipio.

Por su parte, el PAZAP opera en las localidades que presentan alta concentración de personas en pobreza, alta o muy alta marginación, o rezago social. Se ha enfocado en apoyar acciones que atienden rezagos en materia de servicios a nivel vivienda, con especial énfasis en la colocación de Pisos Firmes.

La Secretaría de Desarrollo Social considera altamente deseable fusionar ambos programas, bajo la denominación *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*. La fusión busca facilitar la coordinación de distintos tipos y niveles de acciones, la concertación entre los tres órdenes de gobierno, y la atención integral de las necesidades de la población objetivo.

Capítulo 1

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Con el fin de dar cumplimiento a estos derechos, la LGDS mandata la intervención gubernamental en las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), que son las áreas o regiones rurales o urbanas, cuya población registra altos índices de pobreza y marginación. En 2008, estas zonas se integran por 1,251 municipios catalogados como de alto y muy alto grado de marginación².

Las ZAP presentan insuficiencias que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades, y les impiden dejar su condición de rezago para insertarse en la dinámica del desarrollo nacional. Entre estas características se encuentran la insuficiente de infraestructura social básica y la carencia de servicios básicos en las viviendas, en sus dimensiones local y regional.

La provisión de servicios como agua, gas, electricidad, salud, educación, drenaje, tratamiento de aguas residuales y saneamiento, entre otros, incrementa la calidad de vida en las comunidades. Sus beneficios pueden ser un factor de estímulo a las actividades productivas de las localidades, así como para la expansión de sus posibilidades de acceso al comercio e integración a los mercados y la disminución de las relaciones de intercambio desventajosas que son comunes en los territorios aislados.

La carencia de estos servicios no es exclusiva de los municipios de alta y muy alta marginación, también se manifiesta en localidades de municipios de marginación media, baja o muy baja. Lo mismo sucede con los municipios predominantemente indígenas que,

¹ Artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social.

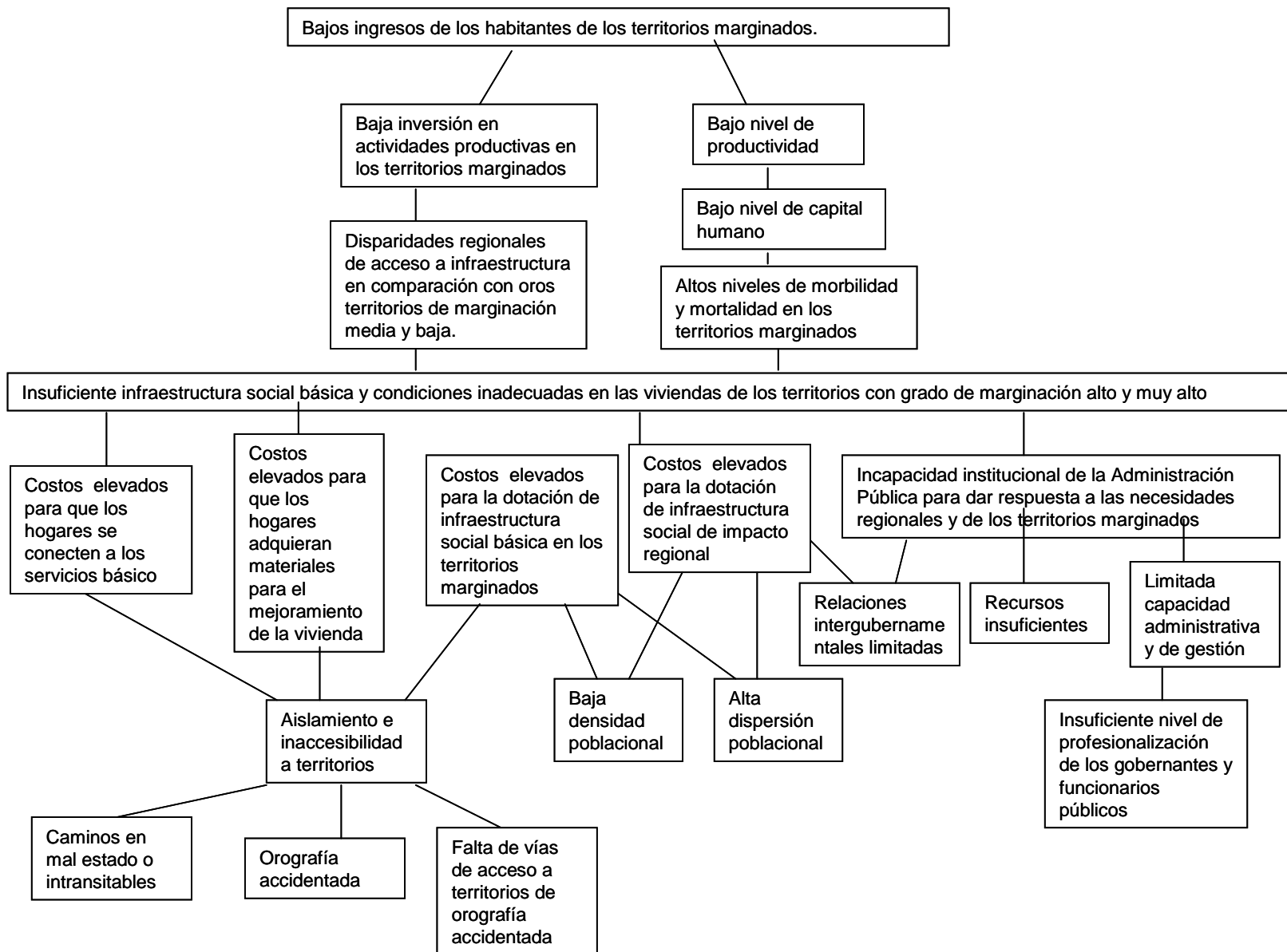
² Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año de 2008, emitida el 12 de noviembre de 2007. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/coneval/pdf/DECRETO_Declaratoria_Zonas_Atencion_Priorita.pdf

aunque en su mayoría son marginados, vale la pena analizarlos por separado debido a que su nivel de rezago es aun mayor que el de los otros municipios con alta marginación.

Este diagnóstico busca caracterizar el problema de la insuficiencia dotación de infraestructura social básica y la carencia de servicios básicos en las viviendas, en sus dimensiones local y regional, así como sus causas y efectos. Esto permitirá esclarecer la dirección de la política pública que garantice un nivel mínimo de bienestar entre la población que, por su lugar de residencia, carece de acceso suficiente a las oportunidades de desarrollo que la infraestructura y servicios básicos pueden detonar.

Árbol del Problema



Capítulo 2

II. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

2.1 Distribución de la población.

2.1.1 Dispersión.

México es un país que se caracteriza por tener una distribución poblacional polarizada. Por una lado, casi la mitad de las personas viven en ciudades mayores a 100,000 habitantes, mientras que alrededor de 24 millones de mexicanos (aproximadamente 23.5% del total) viven en localidades rurales que, junto con las localidades mixtas (de 2,500 a 15,000 habitantes), concentran al 37.2% de la población total (Ver Tabla 1).³

Tabla 1. Distribución de la población por estrato.

Localidades en 2005	Población en 2005	% de la población total
Menores de 2500 habitantes	24,279,563	23.5%
De 2500 hasta 14999 habitantes	14,180,719	13.7%
De 15000 hasta 99999 habitantes	14,364,335	13.9%
Mayores a 100000 habitantes	50,491,798	48.9%
Total	103,263,388	100%

Fuente: II Censo General de Población y Vivienda 2005.

Esta distribución tan dispersa de la población representa una gran reto para la provisión de niveles mínimos de bienestar entre la población que habita las pequeñas comunidades, pues la dotación de infraestructura y la provisión de servicios resultan costosas ya que no existen economías de escala.

³ Para efectos de este documento, se consideran localidades rurales aquellas que tengan una población menor a 2,500 habitantes.

El número de localidades con menos de 2,500 habitantes, así como la población que vive en ellas, aumentó en los últimos años con respecto a décadas pasadas, al pasar de 95,410 localidades con 19.9 millones de habitantes en 1970 a 184,748 localidades con 24.2 millones de habitantes en 2005. Entre 1970 y 2005, el porcentaje de la población que habita en estas localidades dispersas disminuyó respecto al total, al pasar de 41.3% en 1970 a 26.5% en 2005.

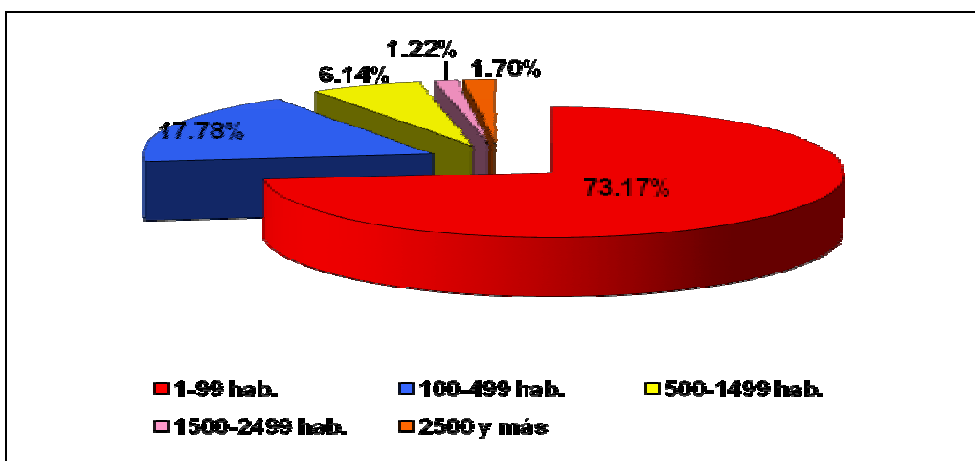
Tabla 2. Número de localidades y población por tamaño de localidad, 1970-2005.

Número de localidades y población por tamaño de localidad, 1970-2005								
Tamaño de localidad	1970		1980		1995		2005	
	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población
menos de 2500 hab.	95,410	19,916,682	123,169	22,547,104	198,311	24,154,775	184,748	24,276,536
2500 hab. y más	2,170	28,308,556	2,131	44,299,729	2,827	67,003,515	3,190	78,986,852
Nacional	97,580	48,225,238	125,300	66,846,833	201,138	91,158,290	187,938	103,263,388

Fuente: Índice de Marginación por tamaño de la Localidad 2005, Consejo Nacional de Población, 2007.

La Figura 1 muestra la existencia de un gran número de asentamientos humanos con muy poca población: hay 54,405 localidades de 1 a 99 habitantes, lo que representa el 73.17% del total de localidades del país; sólo 2,284 de 1500 a 2499 habitantes, lo que representa el 1.22% del total de localidades, y el 1.7% de las localidades tienen 2,500 ó más.

Figura 1. Porcentaje de localidades por tamaño de población.



Fuente: Índice de Marginación por tamaño de la Localidad 2005, Consejo Nacional de Población, 2007.

Por otra parte, de la población en localidades con menos de 2,500 habitantes, el 72% se concentra sobre todo en las localidades de 100 a 499 habitantes y de 500 a 1,499. Asimismo, en las localidades con menos de 2,500 habitantes se concentra el 80.8% de la población que vive en localidades de alta y muy alta marginación.

Tabla 3. Localidades del estrato rural según grado de marginación y tamaño de localidad, 2005.

Tamaño de localidad		Grado de marginación						Total
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin grado*	
1-99 hab.	Población	700,037	877,617	210,218	143,733	76,522	429,850	2,437,977
	Localidades	20,059	21,922	5,496	4,017	2,631	83,390	137,515
100-499 hab.	Población	1,298,416	4,314,020	1,195,621	801,170	258,877	32,333	7,900,437
	Localidades	6,097	18,111	4,765	3,208	1,077	156	33,414
500-1499 hab.	Población	804,122	4,595,107	1,909,901	1,698,250	557,364	19,515	9,584,259
	Localidades	1,035	5,655	2,249	1,936	631	24	11,530
1500-2499 hab.	Población	217,277	1,653,945	948,333	1,099,591	423,823	10,894	4,353,863
	Localidades	116	878	498	572	219	6	2,289
2500 y más	Población	222,490	3,194,202	4,348,211	11,796,855	59,407,142	17,952	78,986,852
	Localidades	58	673	608	997	851	3	3,190
Total	Población	3,242,342	14,634,891	8,612,284	15,539,599	60,723,728	510,544	103,263,388
	Localidades	27,365	47,239	13,616	10,730	5,409	83,579	187,938

Fuente: Calculado a partir del índice de marginación por localidad, 2005.

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.

2.1.2 Localidades de difícil acceso

La cercanía a vías de comunicación y transporte incide en la capacidad de la gente para acceder a otros núcleos de población de mayor tamaño y participar en los mercados locales o regionales de trabajo, de productos, y de servicios educativos, informativos, tecnológicos o culturales.

En el año 2000, se identificó 86 mil 700 localidades con población menor a 2,500 habitantes conectadas al sistema carretero mexicano⁴, que suman 13.2 millones de habitantes. Sin embargo, también se ubicó 63 mil 800 localidades, en donde viven casi 5 millones de habitantes, en situación de aislamiento, es decir, que se encuentran desarticuladas del sistema carretero.⁵

La inversión en caminos rurales disminuye los costos de transporte y, por tanto, facilita las transacciones comerciales y fortalece los mercados locales, así como también puede incrementar la productividad y calidad de los productos. El aislamiento derivado del limitado acceso a vías de comunicación y de la accidentada orografía que caracteriza a algunas regiones del país, agrava los efectos negativos de la dispersión poblacional, pues muchas personas no sólo viven en pequeños núcleos de población, sino que además se encuentran en lugares apartados de las dinámicas económicas y sociales del resto del territorio nacional.

Cuadro 1. Huixtán, Chiapas

El caso del municipio de Huixtán.

Este municipio tiene problemas de accesibilidad debidos, en gran medida, a que 98.77% de la superficie municipal se conforma por sierra alta de laderas tendidas; el 0.76% por meseta escalonada y el 0.47% por cañón típico. A esto se le suma que el relieve varía entre los 1,600 y los 2,600 metros sobre el nivel del mar. Esto dificulta el traslado de la población de una comunidad a otra, lo que afecta el recorrido de los niños del municipio hacia la escuela más cercana.

Los problemas de accesibilidad afectan negativamente la decisión de los niños del municipio de continuar con la educación secundaria debido a que es muy costoso en términos de tiempo, ingreso y desgaste físico trasladarse de sus hogares a la secundaria ubicada en la cabecera municipal o en otra localidad alejada de la suya.

En Huixtán, sólo 13 de las 61 localidades que integran el municipio se ubican a menos de 4 km de distancia o a 45 minutos de camino de la cabecera municipal, en donde se encuentran concentradas el mayor número de escuelas. Lo anterior incumple con el manual de normas y

⁴ Con base en los trabajos del Instituto Mexicano del Transporte, podemos entender por localidades o asentamientos aislados a aquellos que no cumplen con los siguientes requisitos de localización: estar ubicadas a cinco kilómetros de distancia de localidades, conurbaciones y zonas metropolitanas mayores de 15 mil habitantes; estar ubicadas a 2.5 kilómetros de localidades con población entre 2 500 y 14 999 habitante; o estar ubicadas a tres kilómetros o menos de una carretera pavimentada, revestida o de terracería.

⁵ Reyna Bernal, Angélica y Hernández Esquivel Juan Carlos. "Doblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población". Consejo Nacional de Población, 2006. Disponible en: www.conapo.gob.mx

especificaciones para estudios, proyectos, construcción, e instalaciones, publicado por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que marca estos parámetros. Este dato refuerza la idea de que es difícil para la población en edad escolar acercarse de forma efectiva a los centros de estudio. Como este caso, se pueden encontrar muchos otros en los que la dispersión y el difícil acceso a vías de comunicación de las localidades provocan efectos negativos en la dinámica social y en el desarrollo de las capacidades de la población.

2.2 Los territorios marginados

2.2.1 La Marginación en México.

El fenómeno de la marginación se entiende como la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, así como la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Para identificar el problema de la marginación en la población, es necesario hacer uso de herramientas que permitan medir aspectos de la marginación, en este sentido usaremos el índice y el grado de marginación municipal y por localidad publicados por el Consejo Nacional de Población.⁶

Esta medida permite diferenciar las unidades territoriales (estados, municipios o localidades), según el impacto global de las privaciones que padece la población respecto a su acceso a la educación, a su residencia en viviendas inadecuadas y sus bajos ingresos (Ver anexo I).

En el país, aproximadamente 4.5 millones de personas viven en Municipios de Muy Alta Marginación (**MMAM**), mientras que 12.6 millones lo hacen en Municipios de Alta Marginación (**MAM**); esto quiere decir que, aproximadamente, 15.7% de la población vive en lugares con marcadas carencias de educación, vivienda e ingresos (Ver Tabla 4).

Por localidad, la población que vive en las Localidades de Muy Alta Marginación (LMAM) es de 3,242,342 personas y en Localidades de Alta Marginación (LAM) es de 14,634,891 personas lo cual representa el 3.2% y 14.2% de la población total.

⁶ Índices de marginación 2005. Consejo Nacional de Población. Disponible en: www.conapo.gob.mx

Tabla 4. Población en municipios y localidades de alta y muy alta marginación.

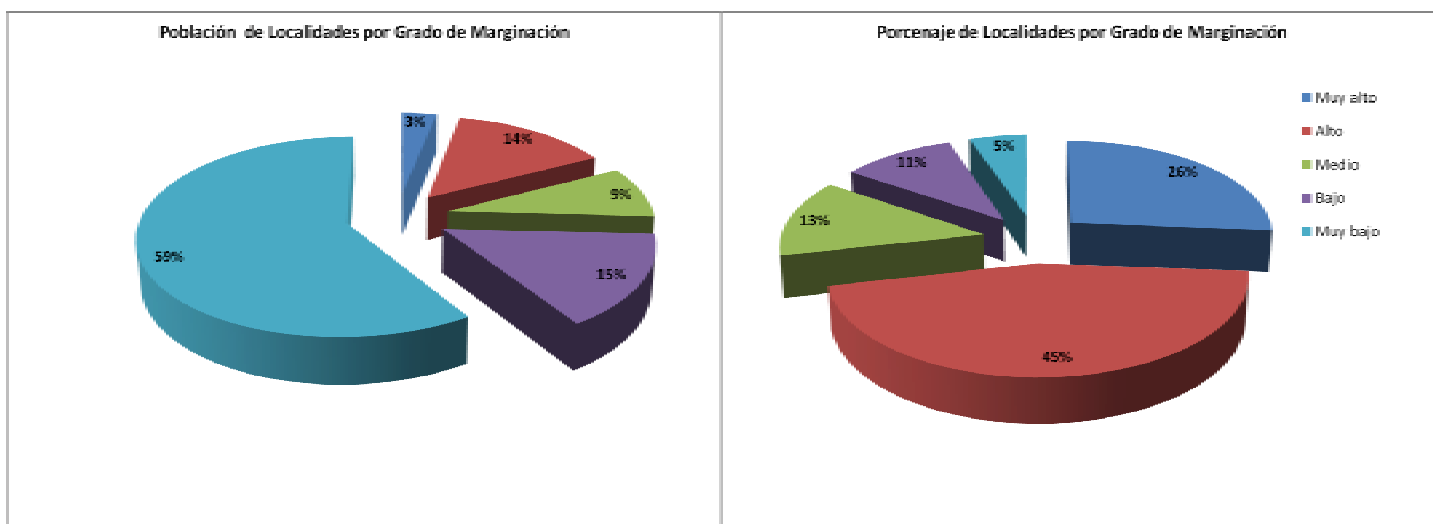
Grado de Marginación Municipal	Población (habitantes)	%	Municipios (número)	Grado de marginación por localidad	Población (habitantes)	%	Localidades (número)
Muy alto	4,455,535	4.30%	365	Muy alto	3,242,342	3.20%	27,365
Alto	12,572,021	12.20%	886	Alto	14,634,891	14.20%	47,239
Medio	11,717,906	11.30%	501	Medio	8,612,284	8.40%	13,616
Bajo	15,175,714	14.70%	423	Bajo	15,539,599	15.10%	10,730
Muy bajo	59,342,212	57.50%	279	Muy bajo	60,723,728	59.10%	5,409
Total	103,263,388	100.00%	2,454	Total	102,752,844	100.00%	104,359

Fuente: Índice de marginación municipal y por localidad 2005 del CONAPO.

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.

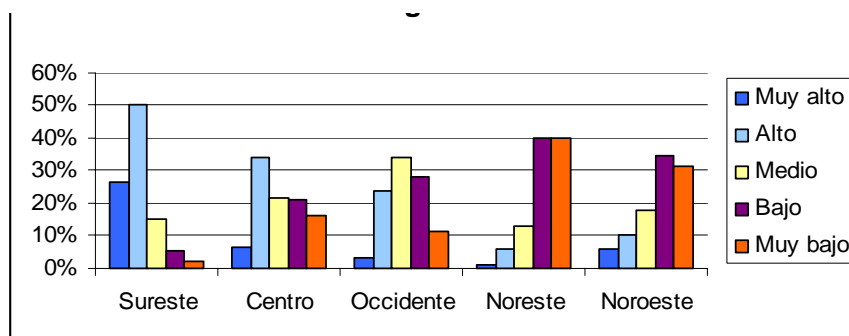
En la Figura 2 se puede observar de manera esquemática que, mientras el 59.10% de la población habita en localidades de muy bajo grado de marginación, estas localidades sólo representan el 5.0% del total de localidades del país.

Figura 2. Población de localidades por grado de marginación y porcentaje de localidades por grado de marginación.



La distribución geográfica de los municipios por grado de marginación muestra que existe una fuerte disparidad regional a lo largo del territorio nacional: los beneficios del desarrollo se han concentrado en algunas regiones, quedando otras rezagadas.⁷ La Figura 3 muestra las regiones que contienen mayor número de municipios de muy alta y alta marginación son la sureste y centro, con 76.8% y 40.7% respectivamente. En estas zonas, a su vez, viven el 23% y 32.1% de la población nacional. En contraste, las regiones noreste y noroeste contienen a la mayoría de municipios de baja y muy baja marginación, aunque ahí únicamente habita el 14% y 8% de la población total, respectivamente.

Figura 3. Porcentaje de municipios por región y grado de marginación.

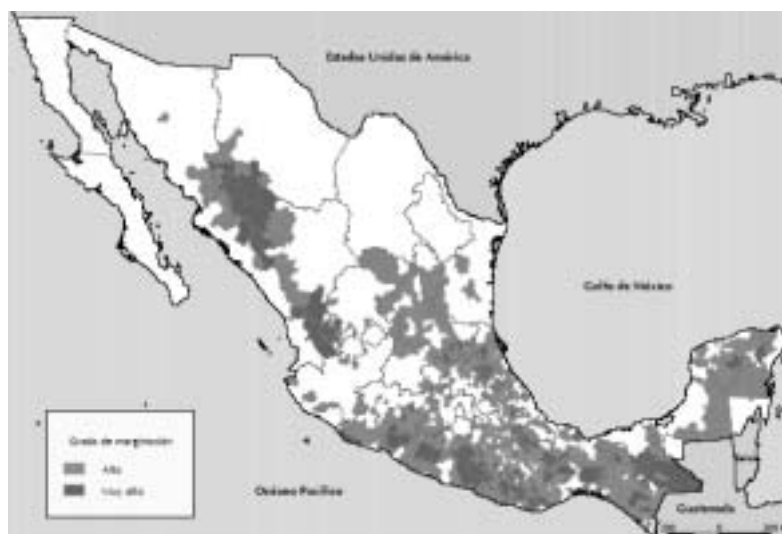


Fuente: Elaborado a partir del Índice de marginación municipal 2005 del CONAPO.

El siguiente mapa muestra la localización de los municipios con mayor marginación de México que, como ya se mencionó, se encuentran sobre todo en la región sureste, centro y en algunos enclaves del occidente y noreste del país.

Figura 4. Municipios por grado de marginación alto y muy alto, 2005.

⁷ Para los efectos del presente documento, se utilizan las siguientes agrupaciones regionales:
 Región Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán;
 Centro: DF, Hidalgo, México, Morelos, Querétaro, Tlaxcala;
 Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, SLP, Zacatecas;
 Noreste: Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Tamaulipas;
 Noroeste: BC, BCS, Sinaloa, Sonora.



Fuente: Índice de marginación municipal 2005 del CONAPO.

La mayor parte de la gente que vive en los municipios de muy alta y alta marginación se encuentra en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz, donde se concentra el 84.2% y el 59.7%, respectivamente (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Estados con mayor población en municipios de muy alta y alta marginación.

Entidad	Población en Municipios con muy Alta Marginación		Población en Municipios con Alta Marginación	
	Absolutos	Porcentaje respecto al total de población en municipios con Marginación Muy Alta	Absolutos	Porcentaje respecto al total de población en municipios con Marginación Alta
Chiapas	1,257,262	28.2%	1,841,313	14.6%
Guerrero	785,447	17.6%	1,002,805	8.0%
Oaxaca	857,793	19.3%	1,199,789	9.5%
Puebla	297,154	6.7%	1,389,316	11.1%
Veracruz	554,894	12.5%	2,066,256	16.4%
Total	3,752,550	84.2%	7,499,479	59.7%

Fuente: Elaborado a partir del Índice de marginación municipal y por localidad 2005 del CONAPO.

Las mismas entidades son las que más población tienen en localidades marginadas, concentrando entre todas 76% y 53.3% de la población en localidades de muy alta y alta marginación, respectivamente (Ver Tabla 6).

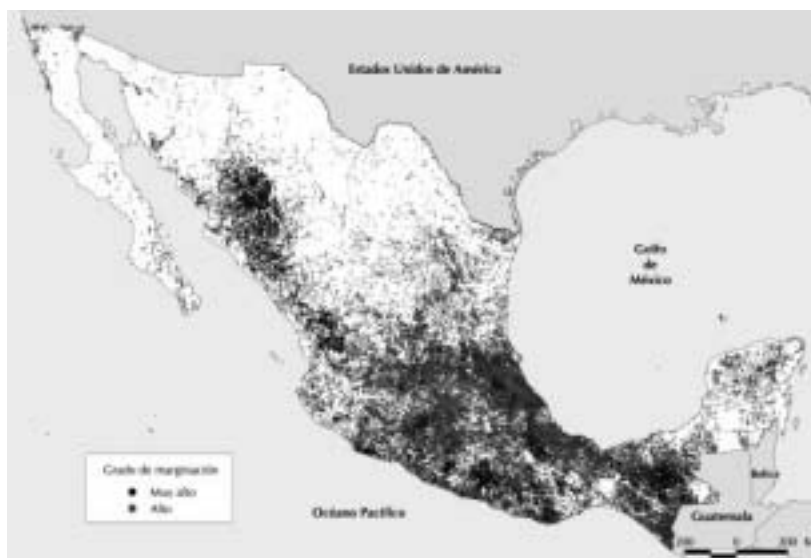
Tabla 6. Estados con mayor población en localidades de alta y muy alta marginación.

Estado	Población en localidades con muy Alta Marginación		Población en localidades con Alta Marginación	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Chiapas	727,277	22.4%	1,709,879	11.7%
Guerrero	563,545	17.4%	906,777	6.2%
Oaxaca	447,209	13.8%	1,458,020	10.0%
Puebla	228,139	7.0%	1,736,914	11.9%
Veracruz	499,495	15.4%	1,983,545	13.6%
Total	2,465,665	76.0%	7,795,135	53.3%

Fuente: Índice de Marginación Municipal 2005. CONAPO.

La marginación a nivel municipal es una medida resumen y por lo tanto puede “esconder” la marginación de las localidades, ya que hay entidades que no cuentan con municipios de muy alta o alta marginación, pero sí con localidades con ese grado (Ver Figura 5). Es por eso que hay que considerar las localidades de alta y muy alta marginación que se encuentran en municipios de marginación media, baja y muy baja como territorios susceptibles de recibir apoyo e intervenciones públicas de desarrollo social. Estos lugares suman más de 25 mil localidades, donde viven 5,509,600 personas.

Figura 5. Localidades de alta y muy alta marginación, 2005.



Fuente: Índice de marginación por localidad 2005. CONAPO.

2.2.2 El componente étnico de la marginación.

La marginación en México tiene un importante componente étnico. Esta marginación radica en las relaciones interétnicas entre pueblos indígenas y no indígenas, que para los primeros han ido configurando un patrón de exclusión de los beneficios del desarrollo de la sociedad en su conjunto. Este patrón ha sido históricamente construido por factores políticos, económicos, sociales y ambientales que articularon experiencias de privación material, jurídica, simbólica y de reproducción de relaciones de desventaja, que a su vez han dado lugar a mayor pobreza y marginación para estas poblaciones.

Esta relación de desventaja ha propiciado que la calidad de vida de los pueblos indígenas sea menor que la de la sociedad en general. De los 507 municipios indígenas, 485 tienen niveles de muy alta y alta marginación (Ver Tabla 7).⁸

Tabla 7. Municipios Indígenas por grado de marginación.

Grado de marginación	Municipios indígenas	%
Muy alto	248	48.3
Alto	241	46.9
Medio	22	4.3
Bajo	2	0.4
Muy bajo	1	0.2
Total	514	100.0

Fuente: Elaborado a partir del II conteo de población y vivienda y el índice de marginación municipal 2005

La población que habla alguna lengua indígena, según el II Censo de Población y Vivienda 2005 fue de poco más de 6 millones de personas (Ver Tabla 8), lo que representa el 5.8% de la población total. Esta población pertenece a 62 pueblos distintos que poseen cultura y lengua propias.

Tabla 8. Población indígena.

Municipio	Población
No indígena	97,252,186
Indígena	6,011,202

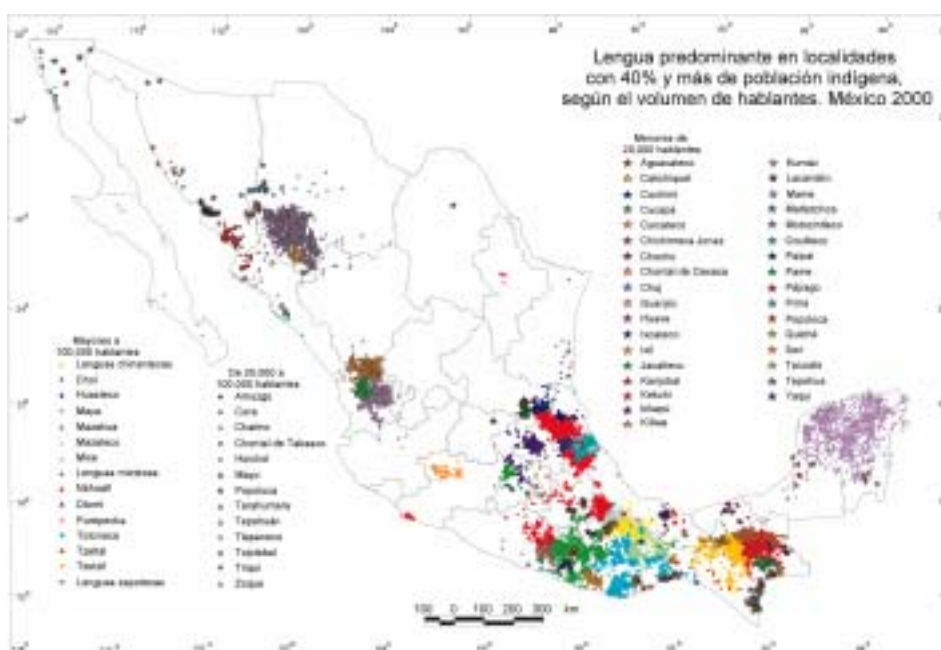
⁸ En este documento, de acuerdo con la clasificación del CONAPO (2005), se cataloga municipio predominantemente indígena aquellos en los que 40% o más de su población pertenecen a un pueblo indígena.

Total	103,263,388
-------	-------------

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005.

Los pueblos indígenas se ubican geográficamente en el centro y sur del país y en algunas regiones del occidente y norte como el Nayar o la sierra Tarahumara (Ver Figura 6).

Figura 6. Ubicación de los pueblos indígenas de México.



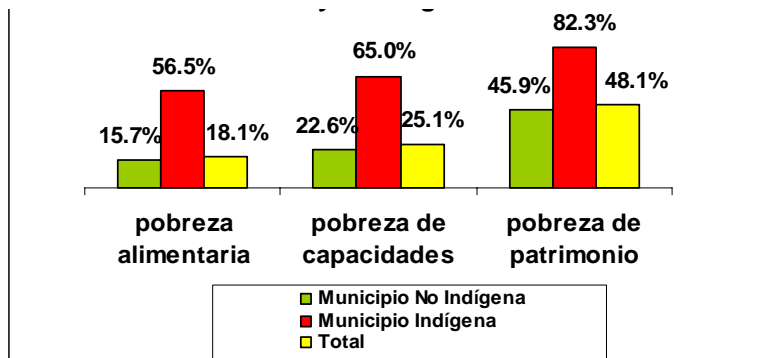
Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. www.cdi.gob.mx

Tanto la marginación como la pobreza son características muy frecuentes en los municipios indígenas. En 2005, mientras que el 18.1% de la población mexicana estaba en condición de pobreza alimentaria, en municipios indígenas la proporción era de 56.5%. Para el caso de la pobreza de capacidades, los porcentajes eran de 25.1% y 65% respectivamente; mientras que para la pobreza patrimonial era de de 48.1% y 82.3 (Ver Figura 7).⁹

⁹ CONEVAL define tres niveles de pobreza:

- a) *La pobreza alimentaria*: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- b) *La pobreza de capacidades*: 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 nada más que para estos fines.

Figura 7. Incidencia de pobreza entre municipios indígenas y no indígenas.



Fuente: Elaborado a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005 y los Mapas de Pobreza 2005. CONEVAL.

2.2.3 Universo potencial de acción del Programa.

La gran diversidad rural que encierran los territorios mexicanos ha hecho difícil la definición y caracterización de las políticas públicas de atención a estos territorios. Por un lado, encontramos territorios agrícolas comerciales, con una participación importante en la producción del sector; por otro lado, encontramos territorios agrícolas dedicados a la producción para el autoconsumo, con poca participación en la generación de encadenamientos productivos dentro de toda la estructura económica. Los primeros se encuentran conformados por grandes organizaciones agrarias y campesinas interconectadas entre sí; mientras que el segundo grupo está conformado por la población indígena y campesina identificada con organizaciones de carácter local. Esta heterogeneidad de los territorios radica fundamentalmente en las particularidades de la población que lo habita.

Considerando estas diferencias en los territorios rurales, a través de la agenda pública discutida por los diversos actores políticos y sociales, el Gobierno Federal se ha

c) *La pobreza de patrimonio*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. Las personas en pobreza alimentaria están también en situación de pobreza de capacidades y patrimonio. La población en pobreza de capacidades está también en situación de pobreza de patrimonio.

planteado el diseño de una política pública que permita resolver a fondo las desigualdades regionales que imperan en el país, particularizando acciones diferenciadas para estos problemas, tal como queda expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y en la Ley General de Desarrollo Social.¹⁰

Para estos efectos, se establece la necesidad de focalizar esfuerzos en las Zonas de Atención Prioritaria y en aquellos territorios con alta marginación dominados por la presencia de las cadenas montañosas, con poca accesibilidad y comunicación,^{11,12} La población que habita el universo potencial del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en el 2005 era de 22,929,404 personas (Ver Tabla 9).

Tabla 9. Universo Potencial del Programa.

	Municipios de Muy alta marginación	Municipios de Alta Marginación	Municipios indígenas de marginación media, baja y muy baja	Localidades en municipios de marginación media, baja y muy baja	Total
Población	4,455,535	12,572,021	392,248	5,509,600	22,929,404

Fuente: Elaborado a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005.

¹⁰ De acuerdo con Pérez (2008), hoy en día, más de 160 programas federales estructuran la “oferta institucional” para atender las manifestaciones de la pobreza extrema y la marginación en la que se encuentran más de 20 millones de mexicanos, de los cuales 14.5 millones sufren pobreza alimentaria. De acuerdo con este autor, prácticamente la totalidad de esta población, se encuentra en los territorios municipales que presentan las condiciones de muy alta y alta marginación.

¹¹ De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la definición de las prioridades en materia de pobreza y marginación se resuelve con la identificación que hace el CONEVAL sobre los indicadores que deberán tenerse en cuenta para establecer las zonas que requieren la intervención del Estado. Para el ejercicio fiscal 2008, las Zonas de Atención Prioritaria están definidas en los municipios de alta y muy alta marginación.

¹² Según el texto de Pérez (2008), la marginación en estos territorios se manifiesta en la falta de infraestructura básica (agua, electricidad, sistemas de drenajes o servicio de sanitario en las viviendas), la ausencia de infraestructura para los servicios esenciales (salud, educación, abasto, caminos) e infraestructura para la producción (generalmente estas poblaciones viven del cultivo para el autoconsumo y la crianza de ganado de traspatio).

2.3 Caracterización de los territorios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

En este apartado se describe diversos indicadores que caracterizan el problema identificado en los territorios a los que se dirige el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y dan prueba de la condición de desventaja que sufren los mismos.

2.3.1 Infraestructura social básica y de servicios.

Como ya se explicó en la identificación del problema, el limitado acceso a infraestructura social básica y las carencias en los servicios básicos a la vivienda merma las posibilidades de desarrollo de los territorios que la padecen. En los municipios de muy alta marginación un 21.7% de ocupantes de vivienda no cuenta con drenaje ni servicio sanitario, lo mismo sucede en el 15.7% de los municipios de alta marginación, 20.7% de los municipios indígenas de media, baja y muy baja marginación y en el 22.8% de las localidades de muy alta marginación en los municipios de marginación media, baja y muy baja. Todos estos porcentajes están muy por encima de la media nacional que se sitúa en 5.2%. Un comportamiento similar se tiene en el caso de las viviendas sin agua entubada.

Tabla 10. Carencia de servicios en la vivienda por tipo de municipio y localidad.

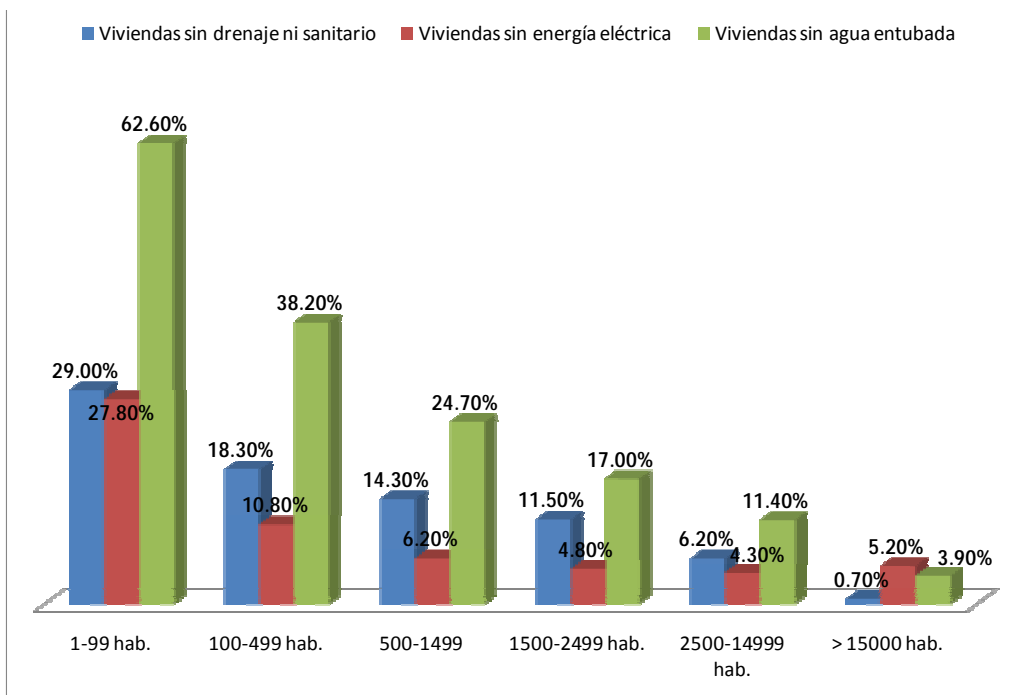
		% de viviendas u ocupantes de vivienda		
		sin drenaje ni sanitario	sin agua entubada	sin electricidad
Municipios	Muy alta marginación	21.7%	42.8%	17.6%
	Alta Marginación	15.7%	26.8%	6.2%
Municipios Indígenas	Todos los municipios indígenas	16.8%	30.7%	12.4%
	De marginación media, baja y muy baja	20.7%	4.4%	13.7%

Localidades de muy alta marginación	En municipios de marginación media, baja y muy baja	22.8%	37.7%	9.5%
Nacional		5.2%	10.0%	2.4%

Fuente: Elaborado a partir del II conteo de población y vivienda 2005, índices de marginación municipal y por localidad 2005.

De hecho, pareciera haber una relación positiva entre el tamaño de la localidad y la cobertura de servicios, donde se pasa de 29% de vivienda sin drenaje, 27.8% sin energía eléctrica y 62.6% sin agua entubada en comunidades menores de 100 habitantes, a 0.7%, 5.2% y 3.9%, para los mismo servicios, en las localidades mayores de 15 mil habitantes (Ver Figura 8).

Figura 8. Carencia de servicios básicos por tamaño de localidad.



Fuente: II Censo de población y vivienda 2005 e Índice de marginación a nivel localidad 2005

2.3.2 Vivienda

La vivienda es un espacio primordial para las familias. La calidad de la vivienda afecta directamente la salud de sus habitantes, así como su desempeño en las actividades cotidianas y el tiempo que dedican a ellas.

La existencia de pisos de tierra varía mucho según el municipio o localidad; por ejemplo en municipios de muy alta y alta marginación, el porcentaje de viviendas que tienen piso de tierra respecto del total de viviendas en esos municipios es de 61.4% y 29.9%, respectivamente. Por su parte, en localidades de muy alta y alta marginación, en municipios de marginación media baja y muy baja, ese porcentaje es de 28.2%; y de 9% en los municipios predominantemente indígenas, cifra que es incluso menor a la media nacional de 11.3%.

Este indicador, marca un cauce acción de la política social pues existe evidencia (Gertler, s/f) de que la existencia de pisos firmes dentro de las viviendas disminuye la incidencia de enfermedades gastrointestinales en todos los miembros de la familia, con efectos más significativos en la salud de los niños.

Tabla 11. Características de la vivienda por tipo de municipio y localidad.

		% de vivienda u ocupantes de vivienda	
		con piso de tierra	con algún nivel de hacinamiento
Municipios	Muy alta marginación	61.4%	69.8%
	Alta marginación	29.9%	56.8%
Municipios Indígenas	Todos los municipios indígenas	49.5%	65.3%
	De marginación media, baja y muy baja	9.0%	55.3%
Localidades de muy alta marginación	En municipios de marginación media, baja y muy baja	28.2%	50.7%
Nacional		11.3%	40.5%

Fuente: II Censo de población y vivienda 2005 e Índice de marginación a nivel localidad 2005

Por su parte, el nivel de hacinamiento, es de 50.7% en localidades de muy alta y alta marginación, en municipios no marginados, y de 69.8% en municipios de muy alta marginación. Aun así, el porcentaje nacional es de 40.5%, lo que significa una brecha de 10 y 30 puntos porcentuales.

Aunque las diferencias no son tan grandes como en el caso de los pisos de tierra, los niveles de hacinamiento de las viviendas afectan más a los municipios y localidades marginados, lo que puede crear condiciones de insalubridad. Haciendo un ejercicio similar al de la sección anterior, encontramos una aparente relación negativa entre tamaño de la localidad con la incidencia de piso de tierra y nivel de hacinamiento. En las localidades menores de 100 habitantes hay un 41.9% de casas con ese tipo de piso y en lugares mayores de 15,000 habitantes el porcentaje disminuye a 3.3%; el hacinamiento para esos mismos lugares de 47.4% y 24.1%, respectivamente.

Tabla 12. Nivel de hacinamiento y piso de tierra por tamaño de localidad.

Tamaño de localidad	Viviendas con algún nivel de hacinamiento		Viviendas con piso de tierra	
	Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
1-99 hab.	219,021	47.4	193,226	41.9
100-499 hab.	838,040	48.1	595,429	34.1
500-1499 hab.	948,827	44.6	540,664	25.4
1500-2499 hab.	406,176	41.8	186,037	19.1
2500-14999 hab.	1,204,552	37.2	418,999	13.0
> 15000 hab.	3,864,706	24.1	535,077	3.3
Nacional	7,481,321	30.4	2,469,431	10.0

Fuente: II Censo de población y vivienda 2005 e Índice de marginación a nivel localidad 2005.

La elaboración y cocción de alimentos es una de las actividades cotidianas de los hogares, y el tiempo que se dedique a ello depende en parte del tipo de combustible que se utilice. En México, un 13.7 % de hogares usa como principal combustible la leña, práctica que aumenta las probabilidades de enfermedades respiratorias entre todos los miembros del hogar, aumenta el riesgo de quemaduras entre los niños, además de que la familia dedica tiempo a la recolección de la leña, en caso de que esta no sea comprada. En municipios de muy alta y alta marginación, la proporción de hogares que utiliza leña como combustible de uso frecuente aumenta hasta un 38.4% y 21.7%, respectivamente (Ver Tabla 13).

Tabla 13. Combustible y tipo de material de muros y techos por marginación municipal.

Grado de marginación municipal	% de hogares que usan leña	% de hogares con muros frágiles	% de hogares con techos frágiles ¹³
Muy alta	38.4%	5.3%	45.3%
Alta	21.7%	3.8%	35.4%
Media	13.5%	1.2%	16.6%
Baja	10.7%	0.9%	18.3%
Muy baja	0.8%	0.8%	8.2%
Total	13.7%	2.1%	23.1%

Fuente: Elaborado a partir de la ENIGH 2006

El tipo de materiales con los que están construidas las casas afecta la durabilidad de las mismas y establecen, cuando son propias, el valor del patrimonio de las familias. En cuanto a la durabilidad de la vivienda, la proporción de casas con materiales de muros y techos precarios, que generalmente son resultado de un proceso de autoconstrucción, resultan más vulnerables a las adversidades ambientales y a los desastres naturales, lo que pone en riesgo la vida de las personas que en ellas habitan.

En municipios de muy alta marginación, el 5.3% de las viviendas están construidas con muros de materiales frágiles y 45.3% con techos de materiales de la misma calidad.¹⁴ En los municipios de alta marginación los porcentajes son de 3.8% y 35.4%, mientras que en los municipios de muy baja marginación, los porcentajes tienen valores de 0.8% para muros frágiles y 8.2% para techos frágiles.

Todas las condiciones descritas aquí provocan que las casas se conviertan en lugares precarios e insalubres para sus ocupantes, pues aumentan considerablemente el riesgo de sufrir enfermedades e inhiben el adecuado desarrollo personal y familiar de los individuos.

¹³ Material de desecho, lámina de cartón, metálica o de asbesto, carrizo, bambú o palma.

¹⁴ Material de desecho, lámina de cartón, metálica o de asbesto, carrizo, bambú, palma, barro o bejaraque

2.3.3 Educación

La educación es un factor indispensable para el desarrollo y para mejorar la calidad de vida de la población. Además de ser un derecho universal, la educación es un elemento que ejerce una influencia decisiva sobre el bienestar y el proyecto de vida personal, a través de la transformación de valores, actitudes, aspiraciones, decisiones y prácticas.

Particularmente, la educación es un medio que permite a las personas desarrollar habilidades y capacidades que aumentan sus posibilidades de encontrar empleos mejor remunerados.

Los indicadores del índice de marginación concernientes a educación muestran que, a nivel nacional, 8.3% de la población mayor de 15 años es analfabeta. En todos los territorios marginados e indígenas, la proporción de analfabetismo para ese rango de edad se duplica o triplica, tal como se aprecia en la Tabla 14.

Por otro lado, existen factores que impiden a la gente terminar el ciclo escolar correspondiente a la primaria, como por ejemplo, el alto costo de oportunidad que la educación representa para las familias pobres, que ven en los niños una fuerza de trabajo adicional; o simplemente la falta de una oferta educativa adecuada y completa. Esto ha generado una mayor deserción escolar a nivel primaria en los municipios y localidades marginados e indígenas. En este sentido, en el agregado nacional se registró un 23% de personas mayores a 15 años que no terminó la primaria; en los municipios de muy alta y alta marginación esto fue 57 y 43.9% respectivamente; mientras que en las localidades de muy alta y alta marginación los porcentajes son cercanos a la media, y los municipios indígenas, por el contrario, se porcentaje se incrementa a 34.8%.

Tabla 14. Analfabetismo y primaria incompleta por grado de marginación municipal.

		% de la población de 15 años y más	
		analfabeta	sin primaria completa
Municipios	Muy alta marginación	34.6%	57.0%

	Alta Marginación	19.8%	43.9%
Municipios Indígenas	Todos los municipios indígenas	29.3%	50.3%
	De marginación media, baja y muy baja	15.9%	34.8%
Localidades de muy alta marginación	En municipios de marginación media, baja y muy baja	19.1%	19.1%
Nacional		8.3%	23.0%

Fuente: Elaborado a partir del II Censo de Población y Vivienda y el Índice de marginación municipal 2005 del CONAPO.

Es de destacar que la proporción de personas analfabetas y sin primaria completa disminuye mientras aumenta el tamaño de la localidad (Ver Tabla 15).

Tabla 15. Analfabetismo y primaria incompleta por tamaño de localidad.

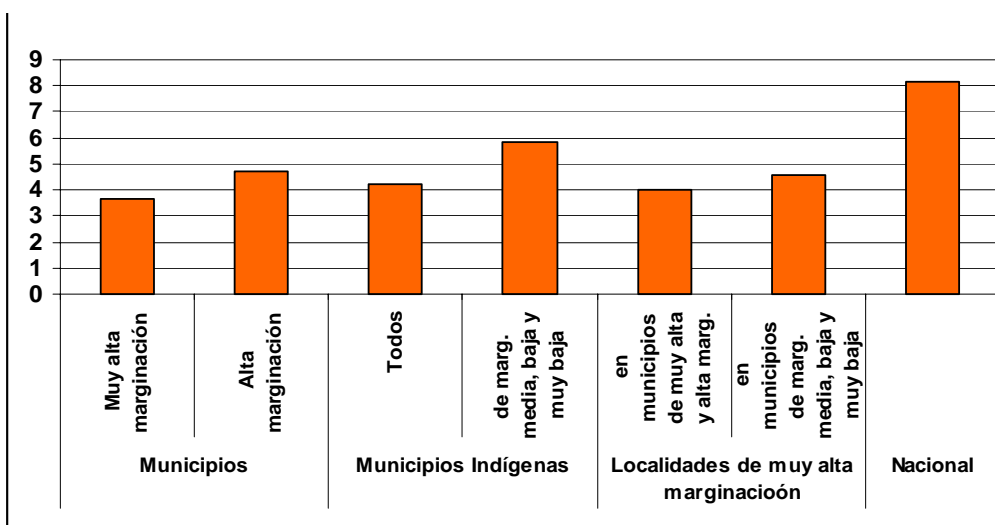
Población por número de habitantes	Población analfabeta de 15 años o más		Población de 15 años o más sin primaria completa	
	Población	%	Población	%
1-99 hab.	481,388	24.0	1,069,543	53.3
100-499 hab.	1,683,265	21.4	3,799,718	48.4
500-1499 hab.	1,783,346	18.7	4,134,349	43.3
1500-2499 hab.	701,900	16.2	1,700,168	39.3
2500-14999 hab.	1,676,888	11.9	4,322,704	30.7
> 15000 hab.	2,618,629	4.1	9,374,945	14.5
Nacional	8,945,416	8.7	24,401,427	23.8

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005

Si se suma el número de grados escolares aprobados por todas las personas mayores de 15 años y el resultado se divide entre el total de la población en ese mismo rango de edad, se obtiene el grado promedio de escolaridad de la población. El grado promedio nacional es de 8.14 años aprobados por individuo. Los que se encuentran en mayor desventaja son los municipios de muy alta marginación con 3.7 años y los que están en

una posición no tan adversa son los municipios indígenas no marginados con 5.8 años (aún así están 2.34 años por debajo de la media nacional) (Ver Figura 9).

Figura 9. Grado promedio de escolaridad.



Fuente: Elaborado a partir de II Censo de Población y Vivienda y el Índice de Marginación Municipal y por localidad 2005.

2.3.4 Salud

Los efectos de la marginación estructural y de la pobreza en la salud de las personas se reflejan en indicadores como la expectativa de vida y la tasa de mortalidad infantil. Para años recientes no es posible tener estos indicadores a nivel municipal, sin embargo, podemos comparar como un aproximado los cinco estados que registran los mayores niveles de población en municipios y localidades marginadas. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en todos los casos es mayor que la nacional, de hecho, son los 5 estados con tasas más altas. En cuanto a esperanza de vida, con excepción de Puebla, los demás estados tienen una esperanza de vida menor a los 75 años, que está por debajo del dato a nivel nacional (Ver Tabla 16).

Tabla 16. Los cinco estados con las tasas más altas de mortalidad infantil y sus esperanzas de vida.

	Tasa de mortalidad infantil 2008*	Esperanza de vida (años)
Guerrero	21.5	73.49
Chiapas	21.0	74.07
Oaxaca	19.2	74.27
Veracruz	17.9	73.92
Puebla	17.7	75.19
Nacional	15.2	75.1

* Defunciones por cada mil niños nacidos vivos.

Fuente: Indicadores demográficos básicos 1990-2030. CONAPO

Se sabe que, mientras a nivel nacional la tasa de mortalidad infantil era de 24.9, para los municipios indígenas era de 38.5. Los pueblos que más padecían esta situación eran Totonacos, Mixtecos y Mazatecos, pueblos que se encuentran en Veracruz, norte de Puebla, Oaxaca (Ver Tabla 17).

Tabla 17. Tasas de mortalidad infantil de los pueblos indígenas en 2000.15

Pueblo	Tasa de mortalidad 2000	Pueblo	Tasa de mortalidad 2000
Totonaca	57.0	Náhuatl	48.3
Mixteco	56.2	Chol	47.2
Mazateco	55.6	Mazahua	44.7
Huasteco	53.6	Zapoteco	40.4
Tzeltal	53.4	Otomí	40.1
Tzoltzil	52.6	Otros	53.3

Fuente: La salud de los Pueblos Indígenas de México. Seminario permanente México Nación Multicultural.

Según la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de

¹⁵ Zolla Carlos. La salud de los Pueblos Indígenas de México. Seminario permanente México Nación Multicultural. UNAM, 2007.

trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.¹⁶

En México, la seguridad social esta vinculada a beneficios o servicios en reconocimiento a contribuciones hechas bajo un esquema de seguro, para lo cual es necesario tener un trabajo formal, por lo que amplios sectores de la población no cuentan con ningún esquema de seguridad social. La afiliación a sistemas de seguridad social disminuye con el aumento de la marginación, por ejemplo, 81.1% de la gente en municipios de muy alta marginación no tienen acceso a ningún sistema de seguridad social, mientras que a nivel nacional eso sucede en un 49.5% (Ver Tabla 18).

El seguro popular, mecanismo creado para garantizar el derecho a la salud entre los sectores más pobres y desfavorecidos, tiene una cobertura de 7 millones de personas, lo que equivale al 7.1% de la población total. En municipios de muy alta marginación el 9.4% de la población está afiliada al seguro popular, en los de alta marginación es el 12.8%, y en los municipios indígenas es de 11.1% sin importar su grado de marginación.

Tabla 18. Población sin derechohabiencia y afiliada al seguro popular.

		% de población	
		sin derechohabiencia	con seguro popular
	Muy alta marginación	81.1%	9.4%
Municipios	Alta marginación	72.8%	12.8%
	Todos	76.0%	11.1%
Municipios Indígenas	De marginación media, baja y muy baja	59.7%	11.1%
Localidades de muy alta marginación	En municipios de marginación media, baja y muy baja	68.3%	19.1%
	Nacional	49.5%	7.1%

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo. www.oit.org

Fuente: Elaborado a partir del II Censo de Población y Vivienda y el Índice de marginación municipal y por localidad 2005 del CONAPO.

2.3.5 Ingresos

La falta de oportunidades de ingreso y la poca diversidad en las actividades productivas en los lugares rezagados provoca que el nivel de ingreso, en términos generales, sea más bajo que en el resto del país. Aproximadamente, el 84% de la población ocupada de los municipios de muy alta marginación gana menos de 2 salarios mínimos, mientras que en los de muy baja marginación el porcentaje es de 36% (Ver Tabla 19).

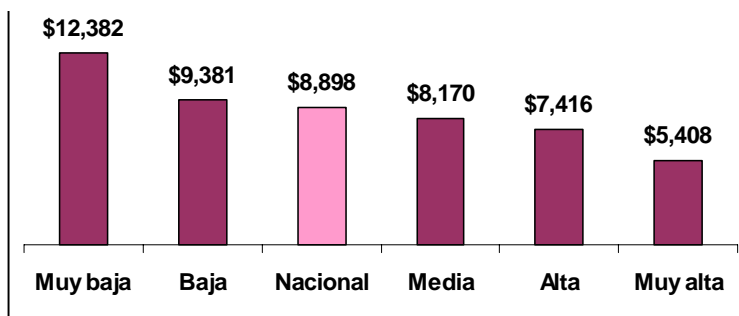
Tabla 19. Porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos por grado de marginación municipal.

Grado de marginación	% de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.
Muy alto	84%
Alto	77%
Medio	66%
Bajo	51%
Muy bajo	36%

Fuente: Índice de marginación municipal 2005. CONAPO.

El monto de los ingresos monetarios mensuales en los hogares de los municipios de muy alta marginación es de 5,408 pesos y en los de alta marginación es de 7,416 pesos (Ver Figura 10), lo que equivale respectivamente al 60.8% y al 83.3% del promedio nacional que se sitúa en 8,898 pesos. Sin embargo, si lo comparamos con el ingreso de los municipios de muy baja marginación, esas proporciones son de 43.7% y 59.9%, respectivamente.

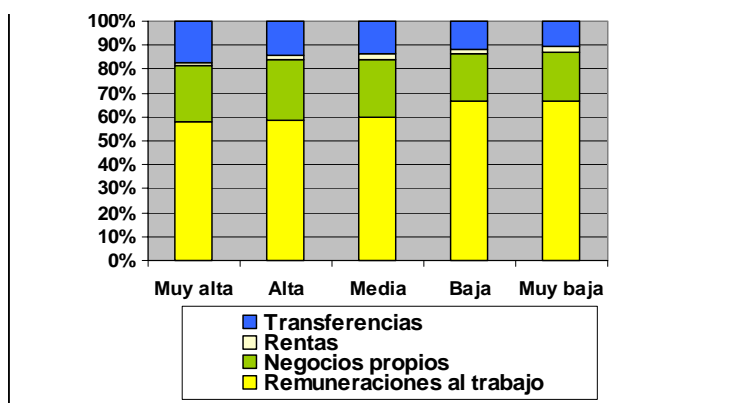
Figura 10. Ingreso monetario mensual.



Fuente: elaborado a partir de la ENIGH 2006.

La composición del ingreso monetario, tal como se ve en la Figura 11, cambia de acuerdo al grado de marginación. En los municipios de muy alta marginación la proporción correspondiente a remuneraciones al trabajo es de 58.1% y en los de alta marginación de 58.7%, mientras que el promedio nacional es de 63.8%, lo que también indica la falta de opciones de empleo en dichos lugares.

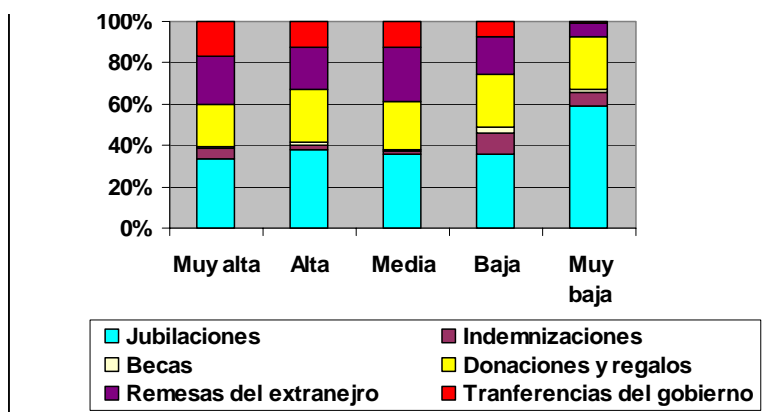
Figura 11. Composición del ingreso monetario mensual por grado de marginación municipal.



Fuente: elaborado a partir de la ENIGH 2006

La proporción del ingreso que corresponde a las transferencias es mayor entre más marginado esté el municipio. Al indagar la composición de dicho tipo de ingreso, salta a la vista en las columnas verdes de la Figura 12 que las jubilaciones adquieren más importancia entre menos marginación hay, mientras que las transferencias del gobierno, representadas en rojo, aumentan con el grado de marginación.

Figura 12. Composición de las transferencias.



Fuente: Elaborado a partir de la ENIGH 2006.

2.3.6 Brecha Digital.

El uso de los servicios de telecomunicación constituye una vía eficiente en la reducción de costos de transacción de las actividades productivas y proporciona un medio eficiente para hacer llegar otro tipo de servicios como los relacionados a la salud y educación en zonas alejadas. Asimismo, las telecomunicaciones juegan un papel muy importante como instrumento de integración y cohesión social. Particularmente, en lugares donde el fenómeno de la migración está muy presente, dichas tecnologías permiten que comunidades y familias se mantengan comunicados entre ciudades y países conservando lazos de afectividad e identidad.

La ampliación de redes telefónicas en el ámbito rural tiene beneficios directos al incrementar el excedente de los consumidores rurales, quienes ahorran los recursos que

destinaban a medios alternativos de comunicación. Asimismo, estos servicios podrían tener otros beneficios indirectos como mejoras en el funcionamiento de los mercados.¹⁷

Si bien la brecha digital puede ser vista como una causa de los niveles de pobreza y de marginación en una localidad, también es una consecuencia, ya que la diferencia entre comunidades que acceden a Internet y aquellas que no, podría resultar a su vez en diferencias socioeconómicas y de oportunidades de desarrollo educativo. Tales desigualdades se refieren también a otras nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como las computadoras, la telefonía móvil y la banda ancha. Como tal, la Brecha Digital se basa en diferencias previas de acceso a las tecnologías, aunque este término también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica.

Tabla 20. Porcentaje de hogares con telefonía fija y acceso a TIC por grado de marginación municipal.

	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja
Hogares con Telefonía fija	33.9%	39.3%	49.9%	55.5%	69.2%
Hogares con al menos una computadora	10.6%	14.2%	17.0%	21.8%	30.6%
Hogares con Internet	2.5%	5.4%	6.1%	9.0%	15.8%

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, 2006.

Las regiones marginadas del país, debido a su menor nivel de ingreso y a la falta de infraestructura de comunicaciones, tienen un menor acceso a computadoras e internet, lo cual las pone en desventaja con respecto a ciertas habilidades que pueden aumentar su productividad y competitividad. En los municipios de muy alta marginación, sólo el 10.6% de la población tiene acceso a una computadora y el 2.5% a internet; en los municipios de baja marginación los porcentajes aumentan a 30.6% y 15.8% para esos dos tipos de TIC (Ver Tabla 20).

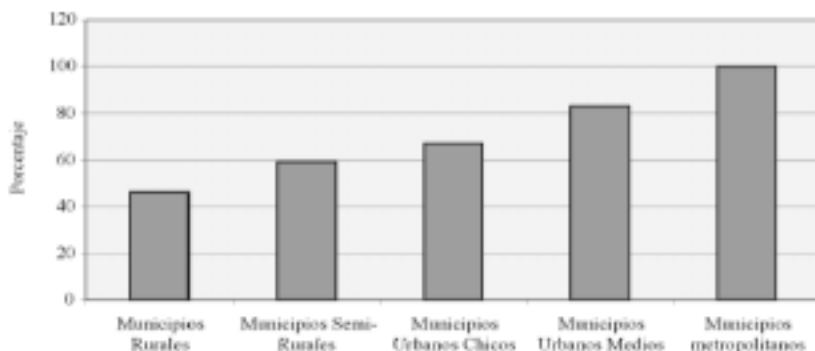
¹⁷ Valdo Caldero Virgilio, "Telefonía pública en áreas rurales: identificación y cuantificación de los beneficios privados y sociales", Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima, 2001. <http://www.consortio.org/cies/html/pdfs/pb0011.pdf>

2.3.7 Capacidad de gestión de los municipios.

A partir de las reformas al Artículo 115 constitucional en 1983 y 1999, las funciones de los gobiernos municipales se han ampliado, aunque todavía son escasas sus atribuciones y potestades fiscales. Aun así, ha habido un incremento en los ingresos municipales, principalmente por la transferencia a este nivel de la potestad sobre el tributo de la propiedad y el cobro de impuesto y tarifas.¹⁸

No obstante, la estructura de ingresos y gastos de los municipios no es homogénea y tiene características cualitativas distintas dependiendo del tipo de municipio. De acuerdo con la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, la proporción de municipios que cuenta con un Plan de desarrollo aprobado que sirva de guía para la acción gubernamental local, es de 74% en los municipios rurales y de 81% en los metropolitanos.¹⁹ Más aún, la proporción de municipios que desarrolla programas a partir de su Plan es de 46% en los municipios rurales y 100% en los metropolitanos (Ver Figura 13). Por otra parte, el porcentaje de municipios que fueron capaces de recaudar al menos el 90% de los recursos que hubieron presupuestado fue de 3% para los municipios rurales y de poco más del 45% para los metropolitanos.²⁰

Figura 13. Municipios que desarrollan programas y diseñan sistemas.



Fuente: Cabrero Enrique; "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades", 2004.

¹⁸ Cabrero Mendoza Enrique; Los municipios y sus haciendas locales. "Un escenario de carencias y oportunidades". Documento de apoyo del Informa Sobre Desarrollo Humano México, 2004

¹⁹ Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social. Indesol-INEGI, 2002

²⁰ Enrique Cabrero diferencia los municipios en cinco categorías: metropolitanos (más de 500 mil habitantes, urbanos medios (entre 100 mil y 500 mil habitantes), urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), semirurales(entre 2500 y 15 mil habitantes, y Ruales (con menos de 2500 habitantes)

La carencia de recursos para emprender acciones de desarrollo es uno de los lastres con los que cargan tanto los municipios rurales, como los marginados, lo cual se convierte en una condición que tiende a perpetuar su situación de desventaja y rezago. De acuerdo con los datos de las finanzas públicas municipales del año 2004, los recursos con que cuentan los municipios marginados son casi cinco veces menores que los de los ayuntamientos de media, baja y muy baja marginación.

Los ingresos propios de los municipios marginados representaron únicamente el 3.89% de sus ingresos brutos, mientras que en los municipios no marginados, representaron el 26.05%, dejando claro que existe una marcada diferencia entre las capacidad de unos y otros para allegarse de recursos (Ver Tabla 21).

Tabla 21. Finanzas públicas por municipio 2004.

	Estrategia 100x100*	Municipios Grado de Marginación Muy Alto y Alto**	Municipios Grado de Marginación Media, Baja y Muy Baja***	Nacional
Ingresos brutos	2,113,423,485	26,580,106,174	123,006,012,523	149,586,118,697
Ingresos propios	17,719,748	1,035,045,279	32,037,727,408	33,072,772,687
Ramo 28	512,848,916		45,270,810,749	54,990,452,826
Ramo 33	1,369,322,487	13,292,408,346	30,380,770,714	43,673,179,060
Otros ingresos	213,532,334	2,533,010,472	15,316,703,652	17,849,714,124
Importancia de transferencias federales (%)	89.06	86.58	61.50	65.96
Ingresos propios (%)	0.84	3.89	26.05	22.11
Servicios personales (%)	13.56	21.89	35.32	32.93
Obras públicas y acciones sociales (%)	64.54	46.82	22.95	27.19
Deuda pública (%)	0.14	1.47	4.99	4.36

* Solo incluye a 104 municipios de los 125 de la estrategia.

**Solo incluye 1168 municipios.

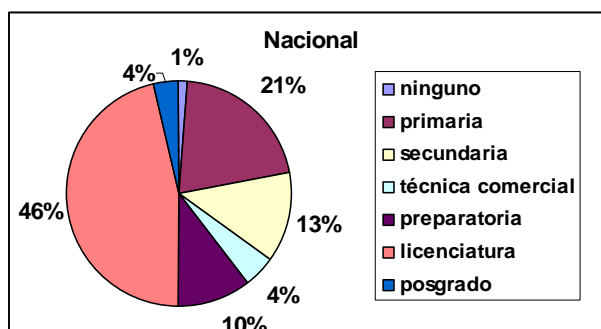
*** Solo incluye 1123 municipios.

Asimismo, la dependencia de las transferencias federales aumenta con el grado de marginación, pues en los municipios de marginación media, baja y muy baja el 61.5% del total de sus ingresos provienen de esa fuente, mientras que en los de muy alta y alta

marginación representan 86.58%. La proporción de recursos que se destina a obras públicas y acciones sociales también es mayor en estos últimos al llegar a 46.82%, contra 22.95% de los no marginados, mostrando que en los primeros se está trabajando más para revertir la insatisfactoria oferta de obras públicas, entre las cuales están las de infraestructura social básica.

El nivel educativo de los presidentes municipales es otro indicador acerca de la capacidad institucional municipal, ya que afecta la toma de decisiones en temas de la administración de los ayuntamientos. En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social realizó la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, que revela el nivel educativo de los ediles en turno. Los dos niveles más representados a nivel nacional eran la primaria, con 21% de los presidentes y la licenciatura con 46% de los mismos (Ver Figura 14).²¹

Figura 14. Nivel de estudios de los presidentes municipales a nivel nacional



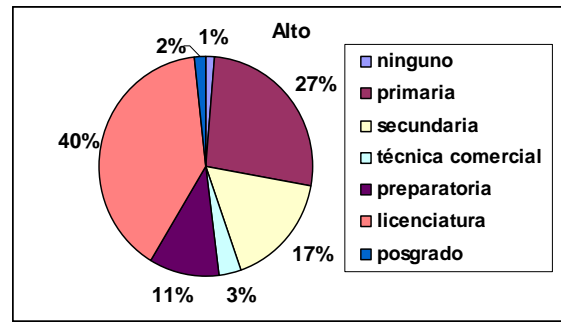
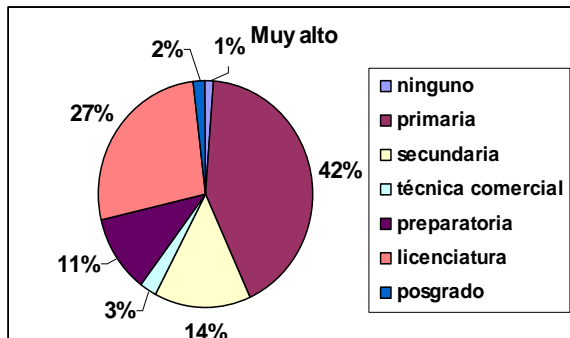
Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. SEDESOL.

En los municipios de muy alta y alta marginación el porcentaje de presidentes que tiene sólo estudios de primaria asciende hasta 42% y 27% respectivamente; mientras que los que tienen estudios superiores son sólo 27% y 40% (Ver Figura 15).²²

Figura 15. Nivel de estudios de los presidentes municipales en los municipios con alto y muy alto grado de marginación.

²¹ Estudios de primaria y licenciatura completos e incompletos.

²² Estudios de primaria y superiores completos e incompletos.



Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. SEDESOL

Capítulo 3

Experiencias de atención a la problemática

En este apartado se describe algunos antecedentes del **PDZP**. Estos fueron intervenciones de política pública destinados a atender zonas marginadas, y tienen en común que buscaron la articulación y la coordinación de esfuerzos entre los tres niveles de gobiernos para crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de territorios rurales y rezagados; aunque se diferencian en que paulatinamente se fue integrando la participación comunitaria y la visión de desarrollo regional equilibrado como elementos sustanciales para lograr mejoras en las zonas deprimidas del país.

3.1 Antecedentes de Atención a la Problemática en México²³

Programa Integral para el Desarrollo

En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Uno de sus objetivos fue coordinar dentro de un solo programa a los tres niveles de gobierno y organizar a las comunidades rurales con el fin de que las inversiones fueran auto-financiables. Es de destacar que el PIDER fue el primer instrumento basado en la coordinación y cooperación de las dependencias y entidades federales con los gobiernos estatales. Asimismo, es el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), los cuales se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). El universo de atención del programa eran las localidades con una población entre 300 y 3,000 habitantes. En 1980 el programa cambia de nombre a Programa Integral para el Desarrollo Rural.

²³ Esta sección fue elaborada a partir de los textos de Barajas G. (2002), "Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy", Foro Internacional No. 167, Pág. 63 – 98; y Cordera Campos R. (sin fecha), La política social moderna: evolución y perspectivas, Facultad de Economía, UNAM.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

Como parte de una política para abatir la marginación, se crea en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la cual fue una estrategia de coordinación institucional que tenía el objetivo de articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional (Ver Cuadro 2). La intención era que los grupos en desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio con respecto a los otros grupos sociales; para tal fin se promovía el aprovechamiento de la potencialidad productiva de los grupos y zonas marginados.

Mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, la COPLAMAR promovió una mayor aplicación de recursos en beneficio de los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo, se incentivó la formación de comités de beneficiarios y la obligación de las localidades de aportar trabajo comunitario. En materia productiva, se promovió la diversificación de las fuentes de trabajo en las zonas marginadas, además de lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados. El principal alcance de la COPLAMAR fue definir la perspectiva de desarrollo regional equilibrado.

Cuadro 2. Programa Sectorial del Sistema COPLAMAR.
Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS – COPLAMAR)
Sistema CONASUPO –COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas (CONASUPO –COPLAMAR)
Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas (STPS – SARH – COPLAMAR)
Programa SAHOP – COPLAMAR para el mejoramiento de la Casa Rural
Sistema para Casa – Escuela para Niños de Zonas Marginadas (SEP – COPLAMAR)
Agua Potable y Caminos (SAHOP – COPLAMAR)
Programa de Desarrollo Agroindustrial, convenio SARH - COPLAMAR
Sistema de Recursos Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas

Programas de Desarrollo Regional

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

Estos programas tuvieron tres especialidades de apoyo:

- Programas de infraestructura básica de apoyo, con los que se buscaba proveer servicios de electrificación rural, carreteras y caminos rurales.
- Programas de infraestructura para el desarrollo social, con el propósito de dotar de servicios a las comunidades rurales y urbanas, así como de garantizar los mínimos de bienestar social en materia de nutrición, seguridad social, agua y alcantarillado, entre otros.
- Programas productivos, con el objetivo de impulsar el desarrollo de las áreas rurales por medio de inversiones destinadas a la producción.

En resumen, la aportación principal de estos programas fue el impulso de las regiones y de los sectores productivos, que las entidades federativas consideraban como prioritarios o estratégicos para su desarrollo.

Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988. Su universo de acción estaba conformado por los pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos, mientras que su ámbito de acción eran territorios que tuvieran problemas y características comunes. Lo que se intentaba mediante este programa era impulsar el desarrollo regional de una manera coordinada.

Las áreas de atención prioritaria fueron: (1) alimentación, (2) regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda, (3) procuración de justicia, (4), apertura y mejoramiento de

espacios educativos, (5) salud, (6) electrificación, (7) agua potable, (8) infraestructura agropecuaria y (9) preservación de los recursos naturales. Asimismo, el PRONASOL tuvo la encomienda de incentivar la participación de los beneficiarios, en particular en obras de infraestructura básica (agua potable, pavimentación, electrificación, drenaje y alcantarillado, así como la rehabilitación y el mantenimiento de planteles educativos y centros de salud comunitarios). También sirvió para apoyar pequeños proyectos productivos y para asignar apoyos económicos y en especie a grupos definidos: niños pobres, campesinos, entre otros.

El PRONASOL estaba constituido por 40 subprogramas que operaban a través de Comités de Solidaridad mediante los cuales definían y ejecutaban acciones. Una de las principales aportaciones del PRONASOL fue el impulso del desarrollo regional y la implementación de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

3.2 Programas similares en la actualidad.

Programa Nacional de Microcuencas.

El Programa Nacional de Microcuencas fue implementado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Agricultura. Este programa considera a la microcuenca como la unidad básica de atención de proyectos económicos, de conservación de suelo y agua, y de desarrollo comunitario.²⁴ En la actualidad este programa, que pronto cambiará a categoría de proyecto, maneja 1,655 microcuencas en todo el país.

²⁴ La Microcuenca es un espacio geográfico, hidrológico, económico- social y ambiental delimitado hidrográficamente por escurrimientos fluviales en una determinada área, cuyas zonas de pequeña irrigación varían entre 100 y 1500 hectáreas. Hacia adentro, su estructura social está conformada por las familias que integran la comunidad; hacia fuera, se complementa con ámbitos naturales, como la subcuenca y cuenca o ámbitos político-administrativos, como los municipios y gobiernos estatales

El Plan contempla la rehabilitación y conservación de los recursos naturales, apoyando el fomento económico diversificado, así como buscando el desarrollo social, económico y humano para asegurar la sustentabilidad de los proyectos que se ejecuten.

El horizonte para obtener resultados es a largo plazo, donde los municipios y comunidades presentes en las microcuencas, se vean comprometidas a participar de los esfuerzos que se desarrollen, bajo un concepto integral. El tipo de proyectos que se apoyan son Casas de Salud, Plantas de tratamiento, Aulas, Caminos, Mejoramiento de Vivienda, Sistemas de Riego, Invernaderos, Ecoturismo, Tanques Piscícolas, Cursos, Alfabetización, Nutrición, Intercambio de experiencias, Organización, Manejo de escurrimientos, Instalación de Viveros y Reforestación, Energías Renovables y Servicios Ambientales, así como capacitación técnica a personal de otras dependencias gubernamentales.

Todo lo anterior se ha desarrollado buscando la apropiación de los proyectos por parte de las comunidades y de los municipios, en coordinación interinstitucional a nivel federal, estatal y municipal, en conjunto con grupos de la sociedad civil.

Capítulo 4

LÓGICA DE LA FUSIÓN DE LOS PROGRAMAS

El Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones, comenzó operaciones en el año 2002, bajo la denominación Programa de Atención a Microrregiones. Desde su inicio se ha caracterizado por trabajar bajo un enfoque territorial, en el que se articulan todas las acciones necesarias para brindar de manera integral oportunidades de desarrollo a la población que se encuentra en regiones caracterizadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza.

Su objetivo principal es contribuir con la reducción de las desigualdades regionales, a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral -social, económico y humano- de su población. El principal universo de atención de este programa son los espacios territoriales denominados “microrregiones”, que están conformadas por los municipios de alta y muy alta marginación o predominantemente indígenas. A partir del año 2008, el programa incorporó a su universo de atención a las localidades de alta y muy alta marginación que se ubican en municipios de media, baja y muy baja marginación. Dentro de las microrregiones, el programa ha privilegiado la inversión en las localidades que funcionan o pueden funcionar como localidades estratégicas para el desarrollo regional.

Los tipos de apoyos que otorga el PDL son de infraestructura social y de servicios, mejoramiento y dignificación de la vivienda, y organización y desarrollo comunitario. Esta última característica cuenta con actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa, además de la provisión de Centros Comunitarios de Aprendizaje y Desarrollo con conectividad digital y acceso a las tecnologías de la información. Su principal énfasis ha sido la provisión de infraestructura social básica, con acciones de agua entubada, electrificación, saneamiento y conectividad. A continuación se presenta una tabla que muestra la distribución de los recursos del programa durante 2007, por línea de acción:

Tabla 222. Distribución de los Recursos de PDL en 2007

TIPO DE APOYO	NÚMERO DE PROYECTOS	INVERSIÓN	PORCENTAJE DE LA
---------------	---------------------	-----------	------------------

			INVERSIÓN TOTAL
AGUA POTABLE	222	161,459.50	16%
ALCANTARILLADO	189	132,957.30	13%
ELECTRIFICACIÓN	307	119,833.80	12%
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	355	116,061.20	11%
HONORARIOS Y CAPÍTULO 5000		89,706.60	9%
CAMINOS RURALES Y CARRETERAS	95	74,691.00	7%
CENTROS COMUNITARIOS DE APRENDIZ	489	72,633.80	7%
VIVIENDA	393	64,467.90	6%
OTROS	103	57,441.30	6%
INFRAESTRUCTUR Y PROYECTOS PRODUCTIVOS	462	45,503.20	4%
INFRAESTRUCTURA DE SALUD	141	44,084.10	4%
ASISTENCIA SOCIAL Y SERV. COMUNIT,	75	29,944.60	3%
URBANIZACIÓN Y PAVIMENTACIÓN	13	4,153.30	0%
IDENTIDAD JURÍDICA	317	4,088.90	0%
TOTAL	2,844	1,017,026.50	100%

A su vez, el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (PAZAP), que inició operaciones en 2008, tiene como objetivo contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación y rezago social del país. La cobertura del PAZAP son las localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social que presenten alta concentración de personas en pobreza.

Los tipos de apoyos que ofrece son de infraestructura social básica comunitaria, incluyendo salud, educación, provisión de agua potable y obras de saneamiento; un paquete básico en materia de vivienda que incluye piso firme e instalación de medios para el manejo de residuos; así como obras de infraestructura en general: electrificación, caminos rurales, conectividad, reforzamiento de muros y techos, y fogones altos y estufas rústicas.

Durante el ejercicio fiscal 2008, el programa ha dado énfasis especial a la colocación de Pisos Firmes, estimándose que en dicho año se dedicará el 85% del presupuesto a este tipo de acción.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, ambos programas comparten buena parte de sus universos de atención, tipo de acciones y montos de apoyo:

Cuadro 3. Comparación entre PDL y PAZAP

PDL	PAZAP
Universo de Atención	
a) Las localidades identificadas como estratégicas	El Programa operará en las localidades y municipios

<p>para el desarrollo microrregional y sus áreas de influencia;</p> <p>b) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria y de las microrregiones;</p> <p>c) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Conapo;</p> <p>d) Las localidades de alta y muy alta marginación, con una población entre 500 y 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.</p>	<p>de alta o muy alta marginación o rezago social o que presenten alta concentración de personas en pobreza.</p>
Tipo de Acciones	
<p>a) Infraestructura Social y de Servicios,</p> <p>b) Mejoramiento y dignificación de la Vivienda,</p> <p>c) Organización y Desarrollo Comunitario.</p>	<p>Inversiones en obras y acciones para infraestructura y mejoramiento de vivienda de acuerdo a los siguientes paquetes básicos de apoyo.</p> <p>a) Paquete básico en materia de Vivienda.</p> <p>b) Paquete de Infraestructura social básica comunitaria.</p> <p>Adicionalmente, el programa podrá apoyar otras acciones de infraestructura como lo son: rellenos sanitarios o similares; electrificación, caminos rurales y carreteras; conectividad (telefonía e Internet); fogones altos, estufas rústicas o similares para vivienda; reforzamiento de techos y muros para vivienda;</p>
Monto de los Apoyos	
<p>El monto federal máximo de apoyo será de hasta \$4,500,000.00 para las obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación-</p> <p>El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2,500,000.00</p>	<p>El monto federal máximo de apoyo para los paquetes básicos de infraestructura y vivienda será de hasta \$4,500,000.00 para las obras relacionadas con caminos rurales, carreteras, plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación</p> <p>El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2,500,000.00</p>

Por otra parte, durante la ejecución de sus acciones, los programas levantan información relativa a las necesidades de la población que pueden ser atendidas por el programa en cuestión o por otros a cargo de SEDESOL. Por ejemplo, al levantar una Cédula de Información Socioeconómica para la colocación de Pisos Firmes con el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, se obtiene información relativa a necesidades de agua entubada o electrificación, que pueden ser atendidas por el actual Programa de Desarrollo Local, Microrregiones. Como resultado de lo anterior, los dos programas en comento actúan, en la práctica, en estrecha coordinación.

Asimismo, ambos programas atienden – de manera simultánea y balanceada – acciones prioritarias para el Gobierno Federal en función de su alto impacto en el bienestar de la población, así como proyectos impulsados por las autoridades locales y seleccionados por éstas en función de su conocimiento especializado de las necesidades específicas de cada localidad.

En cuanto a las prioridades federales, el Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones y el de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria son los principales encargados del cumplimiento de las siguientes metas previstas en los Objetivos 3 y 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012:

Nombre del Indicador ²⁵	Unidad de Medida	Línea Base	Meta 2012 ²⁶
Viviendas habitadas con piso de tierra en localidades menores a 15,000 habitantes	Número de viviendas	1.9 millones de viviendas con piso de tierra (2005)	Dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas ubicadas en localidades menores de 15,000 habitantes que actualmente no cuentan con ello, al final de la presente administración. ²⁷
Viviendas habitadas sin servicio sanitario en municipios de muy alta y alta marginación.	Porcentaje	694,449 viviendas sin servicio sanitario (2005)	Disminuir en un 17 % el número de viviendas que no cuentan con servicio de sanitario exclusivo en municipios de Muy Alta y Alta Marginación, lo que equivale a dotar de instalaciones de servicios sanitarios o similares a 118 mil viviendas a fines del año 2012
Viviendas habitadas sin agua entubada en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal.	Porcentaje	512,286 viviendas sin servicio de agua entubada	Reducir en un 12 % el número de viviendas que no disponen de agua entubada en localidades mayores a 500 habitantes, ubicadas en los municipios con Muy Alta y Alta Marginación, con rezagos que superan la media estatal en el año

²⁵ Para los primeros cuatro indicadores se utilizan datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). II Censo de Población y Vivienda 2005 y XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

²⁶ Metas transversales compartidas con CONADEPI, CONAGUA, etc. La consecución de las metas presupone que las condiciones de operación y presupuesto asignado al Programa para el Desarrollo Local se mantienen durante el período. Un elemento importante en este sentido es que los Acuerdos de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de Recursos de los Programas del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social", se suscriban en tiempo y forma.

²⁷ Lo que representa reducir en 80 por ciento el número de viviendas con piso de tierra en localidades menores de 15,000 habitantes en 2005. El costo promedio de dotar de firme es de 6,500 pesos por unidad. Para lograr la meta, se necesitará incorporar costos más elevados que permitan atender localidades menores de 500 habitantes, las cuales se encuentran dispersas y en lugares más accidentados, lo que encarece la operación y transporte de materiales.

Nombre del Indicador ²⁵	Unidad de Medida	Línea Base	Meta 2012 ²⁶
		(2005)	2005, lo que equivale a dotar del servicio a 62 mil viviendas, de un total de 512,286 viviendas con el rezago, a finales del año 2012
Viviendas habitadas sin servicio de energía eléctrica en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal.	Porcentaje	127,529 Viviendas sin servicio de energía eléctrica (2005)	Reducir en un 40 % el número de viviendas que no disponen de energía eléctrica en localidades mayores a 500 habitantes, ubicadas en los municipios con Muy Alta y Alta Marginación, con rezagos que superan la media estatal en el año 2005, lo que equivale a dotar del servicio a 51 mil viviendas de un total de 127,529, en 2012.
Obras de saneamiento llevadas a cabo en los municipios de muy alta y alta marginación. ²⁸	Porcentaje	- (2006)	Llevar a cabo 1,200 obras de saneamiento (sistemas de drenaje, lagunas de oxidación o plantas de tratamiento de aguas negras, según el caso), en los municipios de Muy Alta y Alta Marginación.
Centros públicos de cómputo con acceso a Internet instalados en los municipios de muy alta y alta marginación. ²⁹	Porcentaje	- (2006)	Instalar 1,321 centros públicos de cómputo, con acceso a Internet en los municipios de Muy Alta y Alta Marginación, de acuerdo con CONAPO 2005.
Viviendas regulares habitadas con piso de tierra en localidades mayores a 15,000 habitantes	Número de viviendas	359,613 viviendas con piso de tierra (2005)	Dotar de piso firme a 359,613 viviendas regulares en localidades con más de 15,000 habitantes que actualmente no cuentan con ello, al final de la presente administración.

Todas estas metas se refieren a acciones a realizar, esencialmente, en los mismos territorios.

²⁸ Datos de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL, Sistema de Información de Banderas Blancas (Unidad de Microrregiones), Registro de Acción de Microrregiones (Unidad de Microrregiones).

²⁹ Datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)- Sistema Integral de Información de Programas Sociales (SIIPSO). Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Sistema de Información de Banderas Blancas (Unidad de Microrregiones), Registro de Acción de Microrregiones (Unidad de Microrregiones).

Por otra parte, ambos programas realizan de forma cotidiana actividades de concertación con los Gobiernos Estatales y Municipales, a efectos de acordar la realización coordinada de acciones de interés compartido.

En este contexto, la SEDESOL considera que fusionar los programas redundará en importantes beneficios:

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

Capítulo 5

PROPUESTA DE ATENCIÓN: EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS

5.1 La perspectiva del desarrollo local.

Las situaciones y retos que enfrentan los territorios marginados y que han sido descritos en la Caracterización del Problema, no están en la práctica nítidamente segmentados en las categorías sectoriales normalmente usadas por quienes diseñan las políticas públicas de combate a la pobreza y marginación.

La complejidad del proceso de desarrollo difiere de la manera en que la mayoría del sector público y los programas de desarrollo están organizados (v. g. las problemáticas de educación están relacionadas con aquellas de salud, con las de vivienda, de ingreso, y la comunicación, etc.). El resultado es una falta de correspondencia entre la forma en que las dependencias destinadas a promover el desarrollo organizan su trabajo y la manera en que los hogares y comunidades perciben sus problemas y organizan sus propios esfuerzos para resolverlos.

Para obtener acciones diseñadas de acuerdo con las condiciones de cada lugar hay que promover el Desarrollo Local, entendido como el “conjunto de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen de manera coordinada el logro de propósitos comunes de bienestar, convivencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio determinado”.³⁰

Al adoptar esta lógica de intervención centrada en espacios concretos, se facilita la adaptación a contextos y actores locales. En la solución de la problemática que aquí nos ocupa, el UNCDF (United Nations Capital Development Fund) reconoce el importante

³⁰ IDRC citado en Blanco Hernán. "Planeamiento del desarrollo local", CEPAL, Chile. 2000.

papel que juegan las autoridades locales para garantizar acciones más efectivas y responsables, al mejorar el diálogo entre el Estado, la ciudadanía y sus comunidades, la sociedad civil y el sector privado.³¹ Sin embargo, muchas veces estos gobiernos locales no están involucrados en las estrategias y políticas públicas, o no cuentan con la capacitación necesaria para planear e intervenir en la dotación de infraestructura y servicios ni para proponer iniciativas de desarrollo económico o manejo de recursos naturales. Por lo tanto, es imprescindible construir capacidades en los gobiernos locales para planear, presupuestar, implementar y monitorear actividades de desarrollo local, además de proveer fondos y subsidios para la inversión en dichas actividades, bajo esquemas que introduzcan mecanismos de planeación participativa y sistemas de presupuestos.

En resumen, se está hablando de un proceso de cambio estructural asociado al incremento de la calidad de vida de cada habitante de un territorio específico, donde los gobiernos locales juegan un papel clave como los articuladores del desarrollo integrado de ese espacio.

Concretamente, el desarrollo local implica varios pasos:

1. Conocer el territorio, es decir, conocer los recursos naturales, políticos, sociales y económicos para poder ordenarlos y aprovecharlos de modo eficiente y sostenible. Este conocimiento del espacio se construye de abajo hacia arriba, mediante un proceso de coordinación de actores que hace del territorio su núcleo de identidad básico.
2. Priorizar la provisión de satisfactores de alto impacto en el bienestar de la población y la reducción de su marginación.
3. Simultáneamente, plantear objetivos y metas deseadas por la comunidad, a partir de los recursos y capacidades que les ofrece su territorio, incorporando expectativas sobre el futuro de la comunidad y buscando acuerdos mayoritarios.
4. Fomentar la preparación de Planes de Desarrollo Municipal o comunal que sirvan como guía de acción definida entre la comunidad y el gobierno local y como medio para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos planteados.

³¹ United Nations Capital Development Fund. http://www.uncdf.org/english/local_development/index.php

5.2 Hacia una alternativa metodológica para el desarrollo integral

A partir del año de 2002, la alternativa del gobierno federal para atender el problema de infraestructura social básica y productiva en los municipios de alta y muy alta marginación ha sido la elaboración e instrumentación de líneas de acción territorialmente diferenciadas.

México, como muchos países en vías de desarrollo, tiene una estructura territorial vertical que induce a la polarización del territorio y a las problemáticas sociales y económicas que ésta conlleva. Considerando que una de las características de la marginación en México es la gran dispersión de la población que habita en el medio rural, sumado a lo accidentado del territorio y al elevado déficit de infraestructura existente, resulta conveniente llevar a cabo acciones gubernamentales mejor integradas, participativas y concentradas en las regiones, zonas y localidades más rezagadas.

En este marco la Ley General de Desarrollo Social surge como un instrumento de política pública que tiene entre sus objetivos: señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social, determinar las competencias de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del gobierno federal, fomentar el sector social de la economía y regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales. La Ley hace hincapié en la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria y las define como: las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

5.3 El enfoque territorial: cinco dimensiones de la territorialidad

El enfoque territorial parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. En este enfoque, el territorio es considerado como un producto social e histórico dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización, los cuales son elementos de cohesión dentro del mismo. En este enfoque, la pobreza y la marginación son caracterizadas como un fenómeno de relación entre sistemas económicos, sociales y políticos. A diferencia de la visión dominante de la política pública para enfrentar la pobreza rural la cual se caracteriza por atender a los sectores económicos y a los actores sociales, el enfoque territorial propone una política pública multisectorial para el conjunto del territorio.

De acuerdo con de Janvry, el crecimiento potencial del territorio se fundamenta en la movilización de los recursos locales subutilizados, en la producción de desarrollo regional mediante la transformación institucional, social y productiva de la región.³² En este orden de ideas, las intervenciones de fomento al desarrollo consisten en proporcionar a la población el acceso a activos (infraestructura social básica y productiva), en asegurar la competitividad y los marcos institucionales de las organizaciones locales y en establecer nexos productivos entre las áreas más rezagadas con las menos rezagadas con el fin de reducir las desigualdades regionales presentes en estos territorios.

Siguiendo esta lógica, el enfoque territorial se presenta como una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo rural. En particular, este enfoque se diferencia del enfoque convencional de desarrollo rural en los siguientes aspectos:

Cuadro 4. Enfoques Territorial y Convencional.

Enfoque Territorial	Enfoque Convencional
Políticas públicas de ordenamiento territorial	Políticas de descentralización y de reforma del sector público
Políticas públicas orientadas por la demanda	Políticas públicas orientadas por la oferta
Innovación tecnológica y competitividad territorial	Tecnología para la productividad
Capital humano, natural y social	Capital físico y capital humano

³² Janvry J., Soudoulet E. (2004), *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microrregions Strategy*. University of California at Berkeley.

El marco teórico del enfoque territorial sugiere que el desarrollo rural de las regiones se potencia si en la definición de la política territorial se consideran por lo menos cinco dimensiones:

- 1) Definición de la región: el enfoque territorial sugiere que las regiones se pueden definir de varias maneras. En particular el PDZP utilizará la definición de *región* como una unidad funcional que posee ventajas comparativas compartidas.
- 2) Transformación institucional de la región: esta dimensión está compuesta por tres elementos relacionados con el diseño institucional de la política territorial. El primero concierne al fortalecimiento y la modernización de la capacidad de los gobiernos locales; el segundo se refiere al fortalecimiento de la participación social; el tercero privilegia el fortalecimiento de las instituciones cuyo propósito sea planear y formular proyectos de desarrollo regional y de desarrollo local; básicamente este elemento se refiere a crear entornos de consulta, cooperación y coordinación entre los actores que participan dentro del territorio.
- 3) Transformación productiva de la región: esta dimensión tiene la encomienda de incentivar las inversiones públicas en infraestructura que permitan el vínculo de la región con mercados dinámicos.
- 4) Transformación social de la región: aquí se promueve combatir la reproducción de las desigualdades sociales. Con ello se busca mejorar la dotación de infraestructura social básica de la población, crear lazos de capital social y formar capital humano.
- 5) Implementación del desarrollo global territorial como estrategia nacional: Rendición de cuentas y aprendizaje: se sugiere privilegiar la gestión basada en resultados que permita evaluar el desempeño y los logros alcanzados de la política social con enfoque territorial.

5.3.1 Localidades Estratégicas

El enfoque territorial del PDZP plantea concentrar esfuerzos institucionales en las localidades más aptas para funcionar como *localidades estratégicas*. Una localidad estratégica, de acuerdo con el enfoque territorial, es aquel centro natural de convergencia de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su radio de influencia.

Para la selección de las localidades estratégicas se consideran aquellas localidades que aglutinan ya naturalmente a los habitantes de un área determinada, porque funcionan como centros de comercialización, de actividades religiosas, centros ceremoniales o porque son base de los servicios básicos de salud y educación. Asimismo, se toman en cuenta factores sociológicos adversos, como las diferencias étnicas o las enemistades entre las localidades que atentan contra la cohesión social de las comunidades.

5.4 Líneas de acción y tipos de apoyo

En el Anexo 2 se adjunta la Matriz de Marco Lógico para el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

De forma enunciativa, más no limitativa, el Programa tendrá tres componentes y los siguientes tipos de apoyo:

1. Acciones en la vivienda
 - Piso firme (eliminación de pisos de tierra);
 - Letrinas, fosas sépticas u otro medio para el manejo de residuos;
 - Fogones altos, estufas rústicas o similares para vivienda;
 - Reforzamiento de techos y muros para vivienda;
2. Obras de infraestructura social básica
 - Provisión de agua potable
 - Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras;
 - Infraestructura básica educativa y de salud, especialmente aquella que permita incorporar a las localidades al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
 - Rellenos sanitarios o similares;
 - Electrificación (convencional o mediante tecnologías alternativas);
 - Caminos rurales y carreteras;
 - Conectividad (telefonía e Internet);
3. Acciones para el desarrollo regional

- Proyectos de infraestructura social y productiva con impacto en más de un municipio.

Se dará prioridad a las obras relacionadas con las metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social.

El programa podrá apoyar la elaboración de estudios o proyectos ejecutivos, así como la construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de obras de infraestructura. De manera complementaria, el programa también podrá apoyar actividades sustantivas para el fortalecimiento de la organización comunitaria y la planeación participativa, proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y media superior, así como actividades de promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del programa.

En cuanto a Promoción social y vinculación, entre otras actividades, se podrán apoyar:

- Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del programa;
- Proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y media superior;
- Estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y regional que contribuyan de manera directa a orientar o potenciar las inversiones del programa para incrementar el impacto social de las mismas;
- Acciones de difusión y promoción del programa entre la población objetivo, así como de
- Capacitación de autoridades locales, que permitan un mejor direccionamiento de las inversiones.

En los casos de emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres o contingencias naturales, el programa podrá apoyar acciones u obras necesarias para abastecer a la población de alimentos y otros bienes básicos, para el establecimiento y operación de albergues temporales y tareas de limpieza, entre otras.

5.6 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento

A continuación se detalla la proyección inicial de metas para el programa, así como las necesidades presupuestales correspondientes:

Tabla 23. Metas y presupuesto 2009 -2012 para el PDZP

Tipo de Acción	2008*	2009	2010	2011	2012
Pisos Firmes (vivs)	480,711	650,000	612,442	505,391	Meta cumplida
Obras de Saneamiento (obras)	100	275	275	275	275
CCAs (unidades)	245	269	269	269	269
Agua Potable (vivs)	8,000	13,500	13,500	13,500	13,500
Servicio sanitario (vivs)	11,000	13,400	13,400	13,400	13,400
Energía Eléctrica (vivs)	6,800	11,050	11,050	11,050	11,050
Otras acciones (presupuesto, Millones \$)		\$306	\$371	\$692	\$6,017
Presupuesto (Millones \$)	\$5,616	\$9,484	\$10,061	\$10,100	\$10,242

* Se refiere a las metas y presupuesto asignados a los Programas de Desarrollo Local Micorregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria durante 200

Capítulo 6 MARCO DE LA PROPUESTA

El PDZP se encuentra alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007- 012 (PND), con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 (PSDS) y con la Estrategia Vivir Mejor. El Programa se alinea con el Eje 3 del PND, orientado a lograr el desarrollo humano y el bienestar de la población mediante la igualdad de oportunidades, y la superación de la pobreza.

Asimismo, se orienta a la disminución de las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas, como lo señala el Objetivo 3 del PSDS.

Programa	Objetivo del PND	Objetivo del PSDS	Objetivo de la Estrategia Vivir Mejor
PDZP	<p>Eje 3. Igualdad de oportunidades</p> <p>3.1 Superación de la pobreza</p> <p>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</p>	<p>Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detonar las potencialidades productivas</p>	<p>Objetivo 3. Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.</p>

Fuentes:

II Censo de Población y Vivienda 2005

Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2005

Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2006

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.

Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. Secretaria de Desarrollo Social

Índice de marginación municipal y por localidad 2005. Consejo Nacional de Población.

Índices demográficos básicos. Consejo Nacional de Población.

Mapas de Pobreza 2005. CONEVAL.

Proyecciones de la Población 2005-2050. Consejo Nacional de población.

Referencias:

Alarcón-Chaíres Pablo. *Riqueza ecológica versus pobreza social*, en “Pueblos Indígenas y pobreza. Enfoque multidisciplinarios”. CLACSO, Buenos Aires, 2006.

Banco Mundial. “Local Local Development Discussion Paper” preparado para la Conferencia Internacional de Desarrollo Local. Washington, DC. Junio 2004.

Barajas G. (2002), "Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy", Foro Internacional N° 167, Pág. 63 – 98.

Blanco Hernán”. Planeamiento del desarrollo local”, CEPAL, Chile. 2003

Cabrero Mendoza Enrique; Los municipios y sus haciendas locales. “Un escenario de carencias y oportunidades”. Documento de apoyo del Informa Sobre Desarrollo Humano México, 2004.

Consejo Nacional de Población “El envejecimiento de la población en México”, 2005.
<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/index.htm>

Cordera Campos R. (sin fecha), La política social moderna: evolución y perspectivas, Facultas de Economía, UNAM

Cortez Yacila Héctor Manuel. "El enfoque microrregional en el ordenamiento del territorio. Una propuesta para abordar el análisis de los ámbitos rurales en México".

Hernández Aragón, J. "Las disparidades regionales: ¿Hacia la convergencia o divergencia regional? En *Contribuciones a la Economía*, marzo 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

Janvry J., Soudoulet E. (2004), *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microrregions Strategy*. University of California at Berkeley.

Procuraduría Agraria. "La tenencia de la tierra en municipios con predominancia indígena". 2004. http://www.cdi.gob.mx/informacion/tenencia/tenencia_municipios_indigenas2004.pdf

Reyna Bernal, Angélica y Hernández Esquivel Juan Carlos, "doblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población", Consejo Nacional de Población, 2006. www.conapo.gob.mx

Valdo Caldero Virgilio, "Telefonía pública en áreas rurales: identificación y cuantificación de los beneficios privados y sociales", Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima, 2001. <http://www.consortio.org/cies/html/pdfs/pb0011.pdf>

ANEXO 1

Para cuantificar la marginación y poder comparar entre unidades territoriales (estados, municipios o localidades), el Consejo Nacional de Población elaboró el Índice de marginación³³. Este índice es una medida resumen que permite diferenciar a las unidades territoriales según el impacto global de las privaciones que padece la población en tanto a su acceso a educación, su residencia en viviendas inadecuadas y sus bajos ingresos.

A partir del índice, se crean cinco categorías: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto grado de marginación, donde muy alto y alto grado indican que una mayor proporción de la población de la unidad territorial experimenta las privaciones y carencias mencionadas.

El índice municipal de marginación se construye a partir de cuatro dimensiones socioeconómicas que son: *educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población*; para las cuales se definen diferentes formas de exclusión que se cuantifican mediante nueve indicadores distintos:

- % de población de 15 años o más analfabeta.
- % de población de 15 años o más sin primaria completa.
- % de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- % de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario.
- % de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
- % de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- % de ocupantes en viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.
- % de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.
- % de población en localidades con menos de 5000 habitantes.

³³ En el caso del índice de marginación municipal, las dimensiones socioeconómicas que se toman en cuenta son educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población, para localidades es educación, vivienda y disponibilidad de bienes.

En el caso del índice de marginación por localidad, en lugar del % de ocupantes en viviendas, en los indicadores equivalentes se usa el % de viviendas; y en vez de las dimensiones de ingresos monetarios y distribución de la población, se toma en cuenta la disponibilidad de bienes, que tiene por indicador:

- % de viviendas particulares sin refrigerador

Como vemos, la falta de infraestructura básica y de servicios, es parte importante de la medición de la marginación en México, pues tres de sus indicadores están relacionados directamente con la carencia de acceso a agua, drenaje o algún tipo de sistema de saneamiento y energía eléctrica, por lo mismo el índice de marginación resulta ser un buen indicador de bienestar para señalar cuál es el acceso de la población a dichos servicios, entre otros.

ANEXO 2

Matriz de Marco Lógico 2009 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

(Antes Programa de Desarrollo Local y Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria)

Objetivo del Eje de Política Pública del PND 2007-2012

Eje. Igualdad de oportunidades

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.

Objetivo Sectorial

Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.

Objetivo Estratégico de la Dependencia

Estrategia 3.3

Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertados con la sociedad civil.

Programa Presupuestario

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

FIN

Contribuir a la reducción de las disparidades regionales a través de infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.



PROPÓSITO

Territorios objetivo tienen mayor acceso a infraestructura social básica y cuentan con viviendas mejoradas.



COMPONENTE 1

Acciones realizadas en la vivienda.



COMPONENTE 2

Obras de infraestructura social básica realizadas.



COMPONENTE 3

Acciones para el

ACTIVIDADES

ACTIVIDAD 1

Evaluación y aprobación de
proyectos.

ACTIVIDAD 2

Asignación de recursos.

ACTIVIDAD 3

Supervisión y verificación de
proyectos.

ACTIVIDAD 4

Seguimiento presupuestal.

FIN

<p>Contribuir a la reducción de las disparidades regionales a través de infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.</p>	<p>Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios</p>	<p>Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios para municipios no ZAP en t - Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios para municipios ZAP en t</p> <p>[Línea de base = (Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios para municipios no ZAP en t-1 - Índice de</p>	<p>Quinquenal al (2005: año base)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración propia con base en los indicadores del II Censo de Población 2005 y XIII Censo de Población y vivienda 2010 	<p>→ Los programas sociales complementarios continúan operando en estos territorios</p> <p>→ Las condiciones sociales y económicas del país son estables y garantizan el desarrollo del programa.</p>
---	---	--	---------------------------------------	---	---

		acceso a infraestructur a social básica y servicios para municipios ZAP en t-1)]			
--	--	--	--	--	--

PROPÓSITO					
Territorios objetivo tienen mayor acceso a infraestructura social básica y cuentan con viviendas mejoradas	Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios	(Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios en municipios ZAP en t) [Línea de base = (Índice de acceso a infraestructura social básica y servicios en municipios ZAP en t-1)]	Quinquenal	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración propia con base en los indicadores del II Censo de Población 2005 y XIII Censo de Población y vivienda 2010 	<p>→ El presupuesto asignado al Programa es suficiente para cumplir las metas</p> <p>→ La población hace buen uso de la infraestructura social</p> <p>→ Los municipios y/o las instancias designadas se hacen cargo de la correcta operación y mantenimiento de la infraestructura social</p>
	Concurrencia de recursos	(Total de recursos aportados por los gobiernos estatales y municipales / Total de recursos aportados por el gobierno	Anual	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

		federal) x 100			
COMPONENTES					
1. Acciones realizadas en la vivienda	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de 15,000 habitantes y más	(Número de viviendas acumuladas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades de 15,000 habitantes y más/ meta sectorial de viviendas con pisos firmes en localidades de 15,000 habitantes y más [360 mil])*100	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	→ Los compromisos financieros y operativos asumidos por los municipios, los beneficiarios y las dependencias normativas y ejecutoras son cumplidos

	Viviendas con pisos firmes terminados en localidades de 15,000 habitantes y más	Número de viviendas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades de 15,000 habitantes y más	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de menos de 15,000 habitantes	(Número de viviendas acumuladas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades de menos de 15,000 habitantes / meta sectorial de viviendas con pisos firmes en localidades de menos de 15,000 habitantes	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

		[1.5 millones])*100			
--	--	------------------------	--	--	--

	Viviendas con pisos firmes terminados, en localidades menores a 15,000 habitantes	Número de viviendas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa, en localidades menores de 15,000 habitantes	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Viviendas con servicio sanitario terminados en municipios de muy alta y alta marginación	Número de viviendas con servicio sanitario terminados en proyectos ejecutados por el programa, en municipios de muy alta y alta marginación	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Viviendas con servicio sanitario terminados en el resto de municipios	Número de viviendas con servicio sanitario terminados en proyectos ejecutados por el programa en	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO). 	

		el resto de municipios			
	Viviendas con otras acciones de mejoramiento terminadas	Número de viviendas en proyectos de otras acciones de mejoramiento en vivienda terminadas	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
2. Obras de infraestructura social básica realizadas	Porcentaje de municipios atendidos con obras de infraestructura social básica	(Municipios atendidos con obras de infraestructura social básica / Total de municipios del universo de atención) x 100	Anual	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO). 	→ Los compromisos financieros y operativos asumidos por los estados y municipios, los beneficiarios y las dependencias normativas y ejecutoras son cumplidos.
	Viviendas con servicio de energía eléctrica terminadas, en localidades mayores a 500	Número de viviendas con servicio de energía eléctrica consideradas en proyectos	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO). 	

	habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal	terminados por el programa, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal			
	Viviendas con servicio de energía eléctrica terminadas en localidades no consideradas en el Programa Sectorial de Desarrollo Social.	Número de viviendas con servicio de energía eléctrica consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades no consideradas en el Programa Sectorial de Desarrollo Social.	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

	<p>Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con servicios de agua entubada</p>	<p>(Número de viviendas con servicios de agua entubada consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta marginación, con rezagos que superan la media estatal / meta sectorial de viviendas dotadas de agua entubada, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta marginación, con rezagos que superan la media estatal [62 mil])*100</p>	<p>Semestra 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
--	--	--	-----------------------	--	--

	<p>Viviendas con servicio de agua entubada terminadas en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal.</p>	<p>Número de viviendas con servicio de agua entubada consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta y alta marginación con rezagos que superan la media estatal</p>	<p>Semestra 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	<p>Viviendas con servicio de agua entubada terminadas en localidades no consideradas en el Programa Sectorial de Desarrollo Social.</p>	<p>Número de viviendas con servicio de agua entubada no consideradas en proyectos terminados por el programa, en localidades restantes al Programa Sectorial</p>	<p>Semestra 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

	Obras de saneamiento terminadas en municipios de muy alta y alta marginación	Número de obras de saneamiento terminadas por el programa, en municipios de muy alta y alta marginación	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Obras de saneamiento terminadas en localidades no consideradas en el Programa Sectorial de Desarrollo Social.	Número de obras de saneamiento terminadas por el programa, en localidades no consideradas en el Programa Sectorial	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Centros Públicos de Computo con acceso a Internet terminados por el programa en municipios de muy alta y alta marginación	Número de Centros Públicos con Acceso a Internet terminados por el programa, en municipios de muy alta y alta marginación	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

	Centros Públicos de Computo con acceso a Internet terminados por el programa en municipios no considerados en el Programa Sectorial	Número de Centros Públicos con Acceso a Internet terminados por el programa, en municipios no considerados en el Programa Sectorial	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Otras obras de infraestructura social terminadas por el programa	Número de otras obras de infraestructura social terminadas por el programa	Semestra 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

3. Acciones para el desarrollo regional	Proyectos regionales terminados	Número de proyectos regionales terminados	Anual	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
ACTIVIDADES					
1. Evaluación y aprobación de proyectos AT. Proceso de planeación participativa y contraloría social. AT. Asesoría y	Porcentaje de pisos firmes aprobados	(Viviendas con pisos firmes aprobados/Viviendas con pisos firmes programados) x 100	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	→ Los acuerdos entre los tres órdenes de gobierno, los beneficiarios y los ejecutores de obras son respetados
acompañamiento a las instancias correspondientes en la elaboración de los proyectos y en los planes	Porcentaje de viviendas con servicio sanitario aprobadas	(Viviendas aprobadas con servicio sanitario /Viviendas programadas con servicios sanitarios) x 100	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

de ejecución. AT. Selección, validación y autorización de los proyectos presentados por las instancias correspondientes.	Porcentaje de viviendas con servicio de energía eléctrica aprobadas	(Viviendas aprobadas con servicio de energía eléctrica /Viviendas programadas con servicios de energía eléctrica) x 100	Trimestral	• Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO)	
	Porcentaje de viviendas con agua entubada aprobadas	(Viviendas aprobadas con servicio de agua potable /Viviendas programadas con servicio de agua potable) x 100	Trimestral	• Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO)	
	Porcentaje de viviendas con otras acciones de mejoramiento aprobadas	Viviendas en proyectos de otras acciones de mejoramiento en vivienda aprobados / Viviendas en proyectos de	Trimestral	• Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO)	

		otras acciones de mejoramiento en vivienda programadas			
	Porcentaje obras de saneamiento aprobados	(Proyectos de obras de saneamiento aprobados/Proyectos de obras de saneamiento programados) x 100	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Porcentaje Centros Públicos de Cómputo con acceso a Internet aprobados	(Proyectos de centros Públicos de Cómputo con acceso a Internet aprobados/Proyectos de centros públicos de cómputo con acceso a internet programados) x 100	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

	Otras obras de infraestructura social aprobadas por el programa	Otras obras de infraestructura social aprobadas por el programa/ Otras obras de infraestructura social programas por el programa	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
2. Asignación de recursos	Presupuesto comprometido en pisos firmes aprobados	Monto de presupuesto comprometido en proyectos de pisos firmes aprobados por el programa	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Presupuesto comprometido en proyectos de servicio sanitario aprobados	Monto de presupuesto comprometido en proyectos de servicio sanitario aprobados	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

	Presupuesto comprometido en proyectos aprobados de servicio de energía eléctrica	Monto de presupuesto comprometido en proyectos aprobados de servicio de energía eléctrica	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Presupuesto comprometido en proyectos aprobados de servicio de agua potable	Monto de presupuesto comprometido en proyectos aprobados de servicio de agua potable	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Presupuesto comprometido en proyectos aprobados de otras acciones de mejoramiento en vivienda	Monto de presupuesto comprometido en proyectos aprobados de otras acciones de mejoramiento en vivienda	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	
	Presupuesto comprometido para obras de saneamiento aprobadas	Monto de presupuesto comprometido para las obras de saneamiento	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales 	

		aprobadas.		(SIIPSO)	
	Presupuesto comprometido en Centros Públicos de Computo con acceso a Internet aprobados	Monto de presupuesto comprometido en Centros Públicos de Computo con acceso a Internet aprobados	Trimestral	• Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO)	
	Presupuesto comprometido en obras de infraestructura social aprobadas.	Monto de presupuesto comprometido en obras de infraestructura social aprobadas	Trimestral	• Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO)	
3. Supervisión y verificación de proyectos	Porcentaje de obras verificadas	(Número de obras que cumplen con los lineamientos en materia de verificación / Número de obras sujetas	Semestral	• Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO)	

		a las especificaciones de los lineamientos en materia de verificación)* 100			
4. Seguimiento presupuestal	Porcentaje de presupuesto ejercido	(Presupuesto ejercido / Presupuesto calendarizado)	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) 	

