

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 9 años de trabajo"

El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación

Luis Armando Amaya León
Roberto Ocampo Hurtado



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 117
2011

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
Luis Armando Amaya León
José Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Luz García San Vicente
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS: EVOLUCIÓN Y EVALUACIÓN

***Luis Armando Amaya León
Roberto Ocampo Hurtado***

Resumen Ejecutivo

- Los programas de desarrollo social antes de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari estaban orientados principalmente al campo y eran de menor escala: Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).
- Más adelante, el combate a la pobreza se convirtió en prioridad y surgió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988 que tenía como fin definir y ejecutar acciones de apoyo en alimentación, regulación de la tierra, vivienda, salud, agua potable e infraestructura (entre otras).
- En 1997, PRONASOL fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que fue el primero en realizar transferencias monetarias directas a los hogares y utilizó la marginación como el concepto central para definir la población objetivo.
- La administración de Vicente Fox continuó con PROGRESA, pero cambió su nombre por Programa de Desarrollo Urbano Oportunidades. Su labor principal era apoyar a las familias en pobreza extrema mediante el mejoramiento de sus opciones en alimentación, en educación y en salud, y su inclusión en nuevos servicios y programas de desarrollo.
- En 2004, se publicó la Ley General de Desarrollo Social, que incluyó el concepto de zonas de atención prioritaria: regiones rurales o urbanas, cuya población estuviera en la pobreza, o marginación, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en la Ley.
- A partir del ejercicio fiscal de 2009, el Programa de Desarrollo Local (PDL) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) dejaron de funcionar de manera independiente, dando origen al Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en 2009.

- De acuerdo con las reglas de operación, los objetivos del PDZP son básicamente dos: aumentar la calidad de vida en zonas de atención prioritaria por medio de la rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de la vivienda, y contribuir a la reducción de las desigualdades regionales en localidades y municipios de alta y muy alta marginación, con rezago social o con fuerte concentración de pobreza.
- De acuerdo con los informes de evaluación elaborados por el COLMEX a petición del CONEVAL, pese a que el programa cumplió con la mayoría de sus metas anuales en 2009, hacía falta definir la población potencial y objetivo. Sin embargo, destaca el COLMEX, las autoridades a cargo del PDZP se esforzaron por llevar a cabo las modificaciones pertinentes para mejorar la ejecución del programa en 2010 y lograron el cumplimiento de la mayoría de las metas anuales en un año de reducción de recursos. Luego el COLMEX recomendó que se incluyera información respecto del grado de involucramiento de los distintos niveles de gobierno en los proyectos y que buscara otro indicador (antes se sugería el Índice de Marginación Absoluta) para valorar la incidencia del programa en el cumplimiento del Objetivo 3 del PND.
- Debido a las presuntas irregularidades en el uso inadecuado de recursos en el estado de Guerrero, la Auditoría Superior de la Federación decidió investigar sobre los subsidios otorgados por concepto del PDZP y del Programa de Empleo Temporal (PET). Concluyó que la SEDESOL “no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control, ejercicio, comprobación y registro de los subsidios” del PDZP ni del PET en Guerrero.
- Durante las LX y LXI Legislaturas, los Diputados presentaron cuatro puntos de acuerdo relativos al Programa. Dos de ellos se refirieron a la inclusión de municipios en Michoacán (27/10/2009) y México (4/11/2009) en el Programa y los otros dos pedían al Ejecutivo Federal emitir la propuesta de declaratoria de Zonas Prioritarias (10/01/2007) y a la SEDESOL, modificar las reglas de operación del Programa con la finalidad de considerar un rubro de desarrollo comunitario.

Introducción

Para 2010, América Latina era la región con la mayor desigualdad de ingresos en el mundo. Durante la década de 1990, el coeficiente de Gini se incrementó en dos tercios de los países de la región.¹ La tendencia positiva se detuvo alrededor del año 2000, y comenzó un periodo de crecimiento económico y de reducción de la desigualdad para la mayoría de los países.² No obstante, durante el mismo tiempo en el que la concentración de ingresos se acentuaba en el resto de América Latina, sólo Brasil y México tuvieron una marcada reducción en los niveles de desigualdad. Las causas de la reducción son diversas, aunque varios autores destacan transferencias gubernamentales mayores y más progresivas.³

Pese a que la polarización de los ingresos en México ha caído en términos generales, la desigualdad no sólo persiste en el espectro socioeconómico, también se extiende a nivel regional. De este modo, se observan tres grandes zonas en cuanto a niveles de pobreza: en orden descendente de bienestar, el norte, el centro, y el sur. Si bien existen excepciones, como Colima, el Distrito Federal, Quintana Roo y Zacatecas, es posible hacer tal distinción. De este modo, para 2010, los cinco estados con mayor población en pobreza se encontraban en el sur: Chiapas (78.4%), Guerrero (67.4%), Oaxaca (67.2%), Puebla (61%) y Tlaxcala (60.4%). Mientras que de las cinco entidades con menores niveles de pobreza, cuatro se encontraban en el norte y sólo una en el centro, incluso a pesar de los incrementos en la pobreza luego de la crisis de 2009: Nuevo León (21.1%), Coahuila (27.9%), Distrito Federal (28.7%), Baja California Sur (30.9%) y Baja California (32.1%).⁴

Cuando se habla de pobreza es preciso mencionar la marginación (*social exclusion*), pues los estudios sobre este tema extienden el análisis de la primera más allá

¹ Adam Isacson, "Income inequality in Latin America today", *Just the facts*, 8 de junio de 2010. Disponible en <http://justf.org/blog/2010/06/08/income-inequality-latin-america-today> (fecha de consulta: 3 de junio de 2011).

² Nora Lustig, Luis F. Lopez-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez, "The decline in inequality in Latin America: how much, since when and why", *Tulane University Working Paper 1118*, abril 2011, p. 3.

³ Nora Lustig, Luis F. Lopez-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez, "The decline...", p. 2-3; J. Humberto López y Guillermo Perry, "Inequality in Latin America: determinants and consequences", *The World Bank*, Policy Research Working Paper 4504, febrero 2008, p. 6.

⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Anexo estadístico-Pobreza 2010. Cuadro 4A", *CONEVAL*. Disponible en www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do (fecha de consulta: 10 de junio de 2011).

de los indicadores económicos, le dan una perspectiva multidimensional y profundizan en los procesos que “atrapan” a la población en la pobreza.⁵

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la marginación se refiere a “un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo, ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios”.⁶

Mediante un análisis más profundo, es posible observar que la pobreza y las desigualdades regionales se originan en la exclusión y en las deficiencias de las localidades marginadas. Bajo esta lógica, el gobierno ha emprendido diversas acciones para mejorar la infraestructura y la actividad económica de las zonas deprimidas. Una de ellas es el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

Con esta iniciativa, el Gobierno de la Federación decidió impulsar un enfoque multidimensional al problema de la persistencia de la pobreza; la estrategia dejó de ser plenamente asistencialista. De acuerdo con las acciones del programa, los problemas de la marginación consisten de la falta de infraestructura para el desarrollo. Así, a partir de 2009, el gobierno federal decidió conjuntar los programas para el Desarrollo Local y para el Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (PDZP).

En este documento se describirá la evolución del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias. Se parte desde los primeros programas para combatir los rezagos rurales de finales de la década de los setenta hasta los antecedentes inmediatos del PDZP. Más adelante se mostrarán sus características particulares, sus resultados, las evaluaciones organizadas por el CONEVAL y la investigación realizada por la Auditoría Superior de la Federación. Finalmente se expone el involucramiento de los Diputados en los asuntos del programa.

⁵ Andries Du Toit, “‘Social exclusion’ discourse and chronic poverty: a South African case study”, en *Development and Change*, 35 (5), 2004, pp. 987 y 996; Sam Hickey y Andries du Toit, “Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty”, *Institute for Development Policy and Management*, CPRC Working Paper 81, junio 2007, pp. 2-3.

⁶ Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación*, 2005. 1ª edición, noviembre de 2006.

Antecedentes

Antes del surgimiento de los grandes políticas sociales y del compromiso con el combate a la pobreza, el gobierno federal había adoptado programas de desarrollo social de menor escala y principalmente orientados a las zonas rurales: Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El PIDER buscaba un desarrollo rural integral con un aprovechamiento racional de los recursos naturales; el COPLAMAR pretendía dotar de elementos materiales a las zonas rurales marginadas con el objeto de que se incorporaran a la dinámica económica nacional, y el SAM, incrementar la producción de granos básicos, aunque en lo referente al desarrollo social su rama de nutrición y salud se enfocó en combatir la pobreza extrema (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Programas destinados a la atención de las necesidades de la población más vulnerable (1973 - 1988)

PIDER (1973 - 1982)	COPLAMAR (1977 - 1982)	SAM (1980 - 1982)
Se puso en marcha en el año de 1973 y su objetivo fundamental era lograr un desarrollo rural integral que permitiera el aprovechamiento racional de recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen. Dependía de la Presidencia de la República y contó con apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.	Creado en el año de 1977, tenía como propósito el llevar a cabo acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional. Este programa no pretendía atacar a la pobreza como tal, solamente las condiciones de marginación en el medio rural.	Surgido en 1980, se originó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales. Una de sus ramas fue el Programa de Nutrición y Salud, el cual se constituyó (en aquel momento) como uno de los programas más importantes en el combate a la pobreza extrema en zonas de alta marginación en todo el país.

Fuente: Marco A. Mathus Robles, *La lucha contra la pobreza en México*, en: Observatorio de la Economía Latinoamericana. No 109, 2009. Disponible en: www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm (fecha de consulta 15 de junio de 2011).

Sin embargo, a diferencia de sus sucesores, estos programas no adquirieron gran relevancia. Ángeles Palacio afirma que el bajo perfil de dichas iniciativas se debe a que sus beneficiarios no formaban parte de los grupos prioritarios en la agenda gubernamental

de esos años, y que fue hasta finales de los años ochenta que el combate a la pobreza se convirtió en una prioridad gubernamental.⁷

De estos programas, COPLAMAR es el que más se parece al PAZP, pues su objetivo era realizar obras de asistencia en zonas marginadas mediante una serie de programas sectoriales. Las obras consistían de mejoras en la infraestructura rural, como la reparación de viviendas, la ampliación de redes de agua potable, la electrificación y la construcción de caminos, y de asistencia en materia de salud, de provisión de alimentos y de apoyo a las actividades campesinas.⁸

El deterioro de la actividad económica en los ochenta afectó de una manera más severa a los sectores más deprimidos de la sociedad. El gobierno mexicano reconoció este hecho e implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que contaba con dos características que lo distinguían de sus antecesores: la focalización y la participación social.⁹

Nuevos programas sociales

El PRONASOL fue constituido en 1988 por 40 subprogramas que operaban a través de los denominados Comités de Solidaridad, encargados de definir y ejecutar acciones de apoyo en áreas como a la alimentación, la regulación de la tierra, la vivienda, la salud, el agua potable, la infraestructura (entre otras). El programa siguió tres líneas de acción: a) solidaridad para el bienestar social, b) solidaridad para la producción, y c) solidaridad para el desarrollo regional, que combatiría la desigualdad en las zonas marginadas por medio de proyectos de infraestructura con impacto regional, planeación urbana y fomento económico.¹⁰

En 1997, el gobierno federal anunció la sustitución de PRONASOL por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Esta iniciativa presentó diversas

⁷ Marco A. Mathus Robles, *La lucha contra la pobreza en México*, en: Observatorio de la Economía Latinoamericana. No 109, 2009. Disponible en: www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm (fecha de consulta 15 de junio de 2011).

⁸ Carpeta temática: Desarrollo Social, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, actualizada al 20 de marzo de 2006. Disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/ (fecha de consulta 16 de junio de 2011).

⁹ Miguel Székely, *Hacia una nueva generación de política social*. Disponible en: www.estepais.com/inicio/.../21_Suplemento_Hacia%20una%20nueva_Szekely.pdf (fecha de consulta 16 de junio de 2011).

¹⁰ Guillermo Ontiveros Ruíz, *El Programa Nacional de Solidaridad, La política social en México 1988 – 1994*, Biblioteca Virtual Eumed.net p.82. Disponible en: www.eumed.net/libros/2005/gor/36.htm (fecha de consulta 17 de junio de 2011).

variantes, la más notable fue que era la primera en realizar transferencias monetarias directas a los hogares.¹¹

Asimismo, también puso un marcha un sistema de evaluación y utilizó la marginación como el concepto central para definir la población objetivo. De acuerdo con dicha política, el índice de marginación se basaría en siete variables combinadas linealmente y luego las localidades serían clasificadas en cinco grupos de marginación, desde muy baja hasta muy alta (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Índice de Marginación - PROGRESA

Para definir a la población objetivo beneficiaria del PROGRESA, se determina que "El índice de marginación se construye por el método de componentes principales a partir de siete variables agregadas del Censo 1990 y del Conteo 1995, que se combinan linealmente, con pesos relativamente simétricos.	% de población analfabeta de 15 años o más				
	% de viviendas sin agua				
	% de viviendas sin drenaje				
	% de viviendas sin electricidad				
	# promedio de ocupantes por cuarto (Censo 90)				
	% de viviendas con piso de tierra (Censo 90)				
	% de población ocupada en el sector primario (Censo 90)				
A partir de este indicador se clasifican las localidades en cinco grupos de marginación, entre los cuales las localidades y hogares rurales se distribuyen de la siguiente manera*					
Nivel de marginación	Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta

* Tal clasificación es relevante debido a que programas como el de Desarrollo de Zonas Prioritarias han adoptado dichas categorías para determinar los índices de marginación en las zonas prioritarias. Fuente: John Scott, *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, CIDE, 2 de julio de 1999, p. 11-15.

En 2000, la administración de Vicente Fox decidió conservar a PROGRESA como el principal programa social de la federación. Sin embargo, cambió su nombre por Programa de Desarrollo Urbano Oportunidades. Su labor central era apoyar a las familias en pobreza extrema mediante el mejoramiento de sus opciones en alimentación, en educación y en salud, y su inclusión en nuevos servicios y programas de desarrollo.¹²

Respecto de la población objetivo, a diferencia de sus antecesores, Oportunidades también incluyó a los habitantes de zonas urbanas como posibles beneficiarios. Para seleccionar las localidades que albergarían a las familias apoyadas, las Reglas de Operación (ROP) establecían que se haría con base en el índice de rezago social del

¹¹ John Scott, *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, Informe Final, Centro de Investigación y Docencias Económica, 2 de julio de 1999, p.3.

¹² Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal, 2000.

CONEVAL, en el índice de marginación del CONAPO y en la información estadística por regiones (áreas geoestadísticas básicas - AGEB's).¹³

En 2004, el Desarrollo Social adquirió una nueva estatura en la agenda gubernamental, al publicarse la Ley General de Desarrollo Social. La nueva legislación incluyó el concepto de zonas de atención prioritaria: "se consideran zonas de atención prioritaria 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 establecidos en esta Ley".¹⁴

Con la aparición de las zonas de atención prioritaria, Oportunidades modificó sus reglas de operación para el ejercicio fiscal 2005. De este modo, luego de la selección de las localidades marginadas con base en los criterios ya descritos, las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de las entidades federativas podrían canalizar al INEGI las propuestas de los estados, de los municipios y de las organizaciones del sector social para incluir en Oportunidades poblaciones inicialmente no consideradas.¹⁵

Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

A partir del ejercicio fiscal de 2009, el Programa de Desarrollo Local (PDL) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) dejaron de funcionar de manera independiente. Sus características hacían que su labor fuera complementaria. La existencia de ambos, si bien coordinada, derivaba en ciertos costos y problemas de instrumentación. Así, con la finalidad de coordinar distintas acciones, concertar a los tres niveles de gobierno y mejorar la atención de las necesidades de la población objetivo, ambos programas se integraron y dieron origen al Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en 2009.¹⁶ A continuación se describirá brevemente ambos programas.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Artículo 29 de Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero de 2004.

¹⁵ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal, 2005.

¹⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, SEDESOL, agosto 2008, p.3.

Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)

Además de Oportunidades, el gobierno de Vicente Fox estableció otras políticas secundarias de desarrollo social. En 2001, el Presidente dio a conocer la Estrategia de Microrregiones. Su intención era reducir la pobreza en las zonas con mayor grado de marginación del país, con énfasis en los municipios indígenas, mediante los Centros Estratégicos Comunitarios (CECs), que serían detonantes del desarrollo, y se estableció el término *obras de bandera blanca* para denominar a los proyectos que incrementaban el capital fijo de las comunidades en lo referente a agua potable, drenaje, electrificación y piso firme, entre otros.¹⁷

En el Programa de Desarrollo Local, las entidades federativas fueron las encargadas de proponer la aglutinación de municipios en microrregiones. Primero, se identificaban lugares estratégicos en cada microrregión con base en criterios de volumen, de estabilidad poblacional, de conexión con su entorno, de disponibilidad de servicios de educación y de salud, de infraestructura básica y de vocación productiva, ente otros, con el propósito de ubicar ahí Centros Estratégicos Comunitarios para transformar a la comunidad en un polo de desarrollo,¹⁸ y lograr así las banderas blancas.¹⁹

Para integrar las microrregiones fue necesario elaborar un índice de marginación. Algunos de sus componentes son el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin energía eléctrica y sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, entre otros; para más información sobre sus

¹⁷ Jesús González Rodríguez, *El Programa para el Desarrollo Local Microrregiones*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, agosto de 2005, p.9.

¹⁸ Myriam Cardozo Brum, *Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, Fermentum. Disponible en: www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-30692006000100003&lng=es&nrm=iso (fecha de consulta 23 de junio de 2011)

¹⁹ Respecto del concepto de Banderas Blancas, en el texto del Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2007, se les define del modo siguiente: “constituyen el conjunto de condiciones mínimas necesarias para fortalecer una localidad CEC y su área de influencia en sus capacidades de infraestructura y servicios básicos, para apoyar su crecimiento económico”. Se añade que “Las Banderas Blancas son indicadores de medición de la Estrategia de Microrregiones, para cuantificar las acciones desarrolladas por los distintos programas que intervienen; son condiciones básicas en las localidades CEC, que incluyen acciones de infraestructura como lo son: el suministro eléctrico básico, camino transitable todo el año, servicio educativo básico, telefonía, servicio básico de salud, servicio público de computación y acceso a internet, suministro de agua, abasto de la canasta básica, drenaje, plantas de tratamiento de agua, letrinización y piso firme en las viviendas, así como una organización comunitaria de ahorro, servicios o producción. Además el plan de ordenamiento de cada localidad CEC, la legalización patrimonial rural e identidad jurídica de los habitantes del CEC y su Área de Influencia”. En: Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2007. *DOF* 28/02/2007.

componentes véase Cuadro 3. Las microrregiones debían integrarse por localidades con las siguientes características: “I. Municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, II. Municipios Predominantemente indígenas y III, Municipios con índice de Marginación Relativa de 5 entidades federativas”.²⁰

Cuadro 3
Componentes del índice de marginación del Programa de Desarrollo Local
(Microrregiones)

• Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más
• Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más
• Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo
• Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
• Porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada
• Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento
• Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra
• Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes
• Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2007. *DOF* 28/02/2007.

Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)

Este programa fue coordinado por la Unidad de Microrregiones de SEDESOL, y empezó sus operaciones en 2008. Presentaba en sus reglas de operación el objetivo de reducir las desigualdades municipales y regionales mediante una “política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación o rezago social del país, o las zonas que presenten alta concentración de personas en condiciones de pobreza (...)”.²¹ El programa se ha enfocado en atender rezagos en materia de servicios a nivel vivienda, con un énfasis particular en la construcción de pisos firmes.²²

El PAZAP contemplaba dos tipos de apoyo monetario a las áreas con alta y muy alta marginación: *primer tipo de apoyo*, enfocado al mejoramiento de las condiciones de vivienda, y *segundo tipo de apoyo*, enfocado a la creación y mejoramiento de la

²⁰ González Rodríguez, *El Programa...*, p. 17.

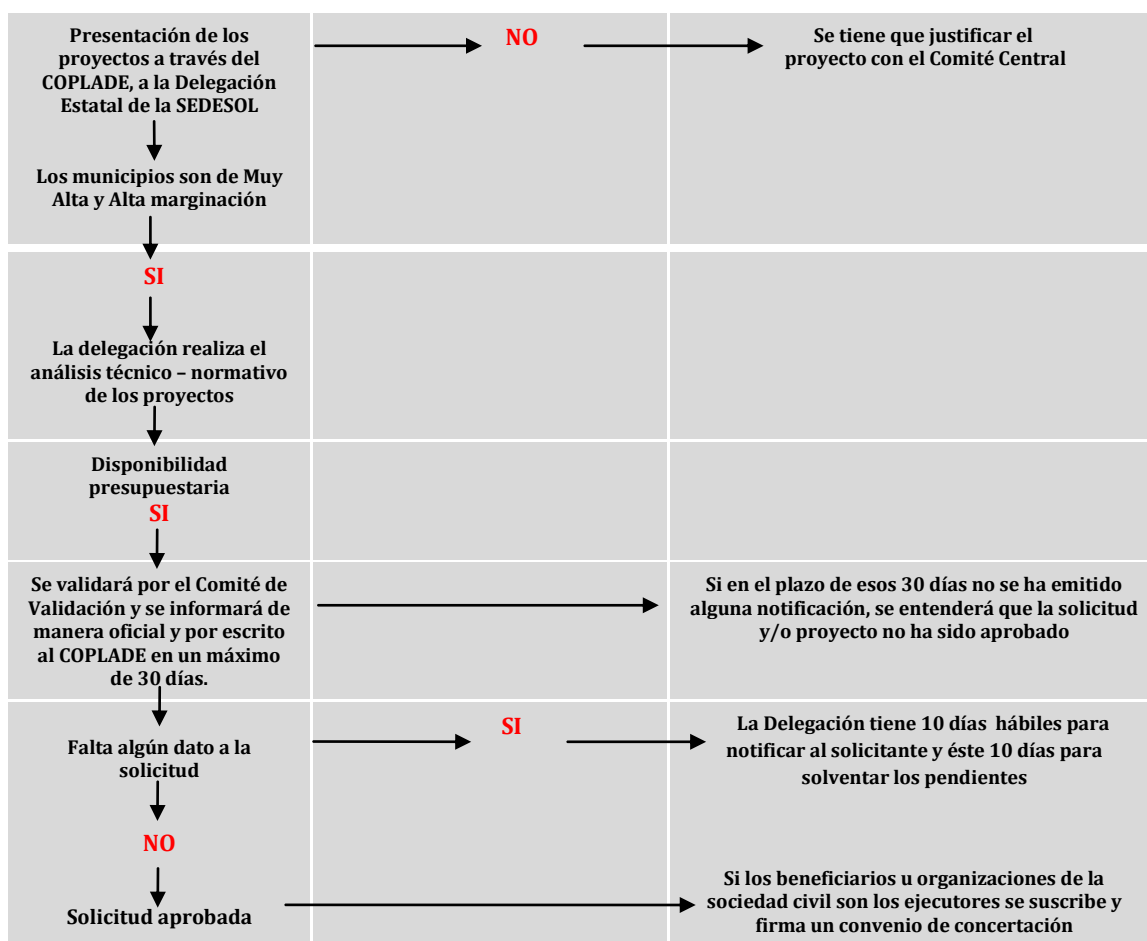
²¹ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) para el ejercicio fiscal 2008, *DOF*, 31 de diciembre de 2007.

²² Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico...*, p.8

infraestructura social básica.²³ Bajo este esquema, la población objetivo no tendría que pagar ni monetariamente ni en especie por los beneficios brindados al finalizar las obras.

Para recibir apoyos, era necesario presentar los proyectos mediante el COPLADE a la delegación estatal de la SEDESOL, que realizaría un análisis técnico-normativo del proyecto y observaría la disponibilidad presupuestaria. Luego sería estudiado por el Comité de Validación y se informaría por escrito al COPLADE en un máximo de 30 días, y, de no faltar ningún dato, se aprobaría la solicitud. El esquema 1 describe más detalladamente el procedimiento de operación del PAZAP.

Esquema 1
Diagrama de Operación del PAZAP*



*El gráfico presentado, tal y como observará en párrafos siguientes, es muy similar a la operación que para efectos del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, hoy se lleva a cabo.

** Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), mismos que, como instancias estatales, tienen por objetivo el compatibilizar a nivel regional los esfuerzos que realiza la Administración Pública Federal, el Gobierno de los Estados y los Ayuntamientos en materia de programación, ejecución y evaluación de la política social.

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) para el ejercicio fiscal 2008, Diagrama de Operación, *DOF*, 31 de diciembre de 2007.

²³ *Idem.*

Lo expuesto en el Cuadro 4 sobre Presupuesto de Egresos de la Federación demuestra el peso del PAZAP, pues durante su año de vigencia (2008), excluyendo los recursos del Programa de Desarrollo Local, tuvo el tercer mayor presupuesto de los programas sujetos a reglas de operación para 2009. Solamente Oportunidades y el Programa 70 y Más lo superaron en presupuesto.

Cuadro 4
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009
Apertura por programa presupuestario (Millones de pesos)

Programa Presupuestario (Actividad Prioritaria)	2007 cp	2008	2009
<i>Total de la Secretaría de Desarrollo Social</i>	<i>39,543.7</i>	<i>50,088.7</i>	<i>68,146.6</i>
<i>Programas sujetos a reglas de operación</i>	<i>36,008.1</i>	<i>47,020.1</i>	<i>62,903.1</i>
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	14,769.9	16,430.8	24,413.1
Programa 70 y Más (Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales)	6,000.5	9,916.4	13,176.3
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (en 2008 se agregó el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones porque en 2009 vienen agrupados pues se convirtieron en el PDZP). Anterior a 2008 corresponde al Programa para el Desarrollo Local	1,017.0	6,876.4	8,161.0
Programa Hábitat	3,276.4	1,886.1	2,745.7
Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	731.3	1,499.2	2,522.0
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2,341.3	2,004.3	1,955.0
Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa (En 2009p se sumó el Programa Alimentario para Zonas Marginadas y en 2009a se presentaron agregados). Antes de 2009 corresponde al Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa.	286.5	336.0	1,818.4
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	1,820.7	1,635.2	1,773.2
Programa Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	1,751.1	1,941.5	1,560.7
Rescate de Espacios Públicos	981.8	1,216.2	1,279.8

Cp: cuenta pública

Fuente: Se seleccionaron los programas con los presupuestos aprobados más grandes en 2009, y se ordenaron del mayor al menor. Programas Sociales, Presupuesto de Egresos de la Federación, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 2009. p.21. Disponible en: www.cefp.gob.mx/publicaciones/historico/estudios/2009/estudios_2009.htm (fecha de consulta 24 de junio de 2011).

Hacia principios del año 2009, el Ejecutivo Federal determinó unificar los Programas de Desarrollo Local y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias, debido a que desde el ejercicio fiscal 2008 venían operando juntos. Así nació el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

De acuerdo con las reglas de operación, los objetivos del PDZP son básicamente dos: aumentar la calidad de vida en zonas de atención prioritaria por medio de la rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y del mejoramiento de la vivienda, y contribuir a la reducción de las desigualdades regionales en localidades y en municipios con índices de marginación alto y muy alto, con rezago social o con fuerte concentración de pobreza.²⁴

Asimismo, el PDZP contribuye con las acciones orientadas a los municipios considerados en la Estrategia 100x100, que tiene por objeto la atención integral de los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país, bajo esquemas de coordinación interinstitucional y de los tres órdenes de gobierno.²⁵

La complementariedad del PDL y del PAZAP hizo que se integraran para dar paso al PDZP. Como puede observarse en el Cuadro 5, los objetivos de las distintas iniciativas son muy similares. Sin embargo, la cobertura difiere un poco, pues el PAZAP además de la marginación toma en cuenta la alta concentración de pobreza, y el PDL, a los municipios predominantemente indígenas. No obstante esta separación formal, dado que el desarrollo de información respecto de las necesidades de los beneficiarios tiene como consecuencia su atención mediante otros programas de la dependencia, en la práctica, el PDL y el PDZP actuaban bajo una estrecha coordinación.²⁶ Asimismo, PDZP incluye todos los desarrollos anteriores, pero se incrementan los montos de apoyo y se excluye la palabra pobreza de los municipios de cobertura, aunque se incluyen las viviendas cuyos habitantes estén en la pobreza.

²⁴ *DOF*, 31 de diciembre de 2010, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2010.

²⁵ Secretaría de Desarrollo Social, “Más Información del Programa”, en SEDESOL, 23 de mayo de 2011, www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa (fecha de consulta: 10 de junio).

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico...*, pp. 7 y 50.

Cuadro 5.

Comparación del PDL, PAZAP y PDZP

Programa	Objetivos específicos	Cobertura	Tipos de Apoyo	Montos
Programa de Apoyo a Zonas Prioritarias	<p>a) Incrementar la calidad de vida mediante el mejoramiento de viviendas, disminuyendo los pisos de tierra y brindando el acceso al servicio sanitario.</p> <p>b) Incrementar el capital físico de las localidades y municipios del programa mediante la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica y de comunicaciones.</p>	Localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social o que presenten alta concentración de personas en pobreza.*	<p>a) Paquete básico de vivienda: Piso Firme, Letrinas y Fosas sépticas.</p> <p>b) Paquete de Infraestructura social básica comunitaria: agua potable, saneamiento, infraestructura básica educativa y de salud.</p> <p>Podrá apoyar otras obras como: rellenos sanitarios, electrificación, caminos rurales, carreteras, fogones altos, y reforzamiento de techos.</p>	El monto federal máximo de apoyo para los paquetes básicos: \$4.5 millones de pesos. El resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$2.5 millones de pesos.**
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	<p>a) Crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios que incida de manera directa en las condiciones de vida de las poblaciones donde opera el programa.</p> <p>b) Impulsar el desarrollo integral de territorios del programa, mediante acciones y proyectos estratégicos.</p> <p>c) Impulsar el desarrollo regional mediante la inversión en las localidades estratégicas de las microrregiones.</p>	<p>a) Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo microrregional y sus áreas de influencia.</p> <p>b) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP y de las microrregiones.</p> <p>c) Los municipios predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios del Conapo;</p> <p>d) Las localidades de alta y muy alta marginación, con 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>a) Apoyos en obras de infraestructura social y de servicios (provisión de agua potable, saneamiento, rellenos sanitarios, electrificación, educación, entre otros).</p> <p>b) Mejoramiento y dignificación de la vivienda (pisos firmes, servicios sanitarios, fogones altos, muros y techos reforzados).</p> <p>c) De manera complementaria: Organización y desarrollo comunitario (actividades de apoyo y de participación, y construcción y equipamiento de Centros Comunitarios de Aprendizaje).</p> <p>d) Promoción Social y vinculación (coordinación intergubernamental con la sociedad civil, proyectos de servicio social comunitario de universidades, promoción de estudios e investigación sobre desarrollo regional, difusión del programa entre la población objetivo).</p>	El monto federal máximo de apoyo será de: \$4.5 millones de pesos para las obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación. El resto de los proyectos tendrá un monto máximo de 2.5 millones.**
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	a) Crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, en	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas, de manera particular, en los territorios	a) Infraestructura Social y de Servicios (provisión de agua potable, saneamiento, rellenos sanitarios, electrificación,	El monto federal máximo de apoyo será de 5 millones de pesos para las obras

Programa	Objetivos específicos	Cobertura	Tipos de Apoyo	Montos
	<p>las localidades y municipios del programa para impulsar el desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria y otros que presentan condiciones similares de marginación y pobreza.</p>	<p>definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme lo siguiente:</p> <p>a) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP.</p> <p>b) Los municipios predominantemente indígenas, de acuerdo con el CONAPO, independientemente de su grado de marginación.</p> <p>c) Las localidades estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la Declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia.</p> <p>d) Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre que no se duplique con las actividades del programa Hábitat.* Y el apoyo a las viviendas se podrá dar sin importar el criterio territorial siempre que los habitantes de las viviendas presenten condiciones de pobreza, rezago o marginación.</p>	<p>infraestructura educativa y de salud, infraestructura productiva comunitaria, centros comunitarios digitales, entre otros.</p> <p>b) Mejoramiento de la vivienda (pisos firmes, servicios sanitarios, fogones altos y muros reforzados y techos).</p> <p>Entre otras actividades, se podrán apoyar: actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa; promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación, y de sociedad civil, proyectos de servicio social comunitario, estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y acciones de difusión y promoción del programa entre la población objetivo.</p>	<p>relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación. El resto de los proyectos tendrá un monto máximo de apoyo federal de 3 millones de pesos.**</p>

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

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

Fuente: elaboración propia con base en *DOF*, 30 de diciembre de 2007, Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones, para el Ejercicio Fiscal 2008; *DOF*, 31 de diciembre de 2007, Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio fiscal 2008, y *DOF*, 28 de diciembre de 2009, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2010.

Estrategias del gobierno federal

Como se ha visto, la existencia del PDZP no es un fin en sí mismo, es sólo un instrumento para cumplir con las metas del gobierno federal. Al respecto, las acciones del programa responden a los contenidos de la estrategia del gobierno federal denominada Vivir Mejor, del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 y del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Vivir Mejor

Los fines y la labor del PDZP pueden verse claramente en los objetivos de la estrategia para Vivir Mejor: “(p)ermitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: (..) infraestructura social básica (...) con el propósito de dotar a las personas de los activos fundamentales para el desarrollo social y humano, especialmente agua potable, drenaje y pisos firmes.”²⁷

Al respecto, el gobierno federal señala que se impulsará la creación de infraestructura social básica con el objetivo de promover el desarrollo social y económico, y enuncia las metas de infraestructura relacionadas con la labor del PDZP para el final del sexenio:

Metas de infraestructura rural:

- Dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas en localidades menores de 15 mil habitantes,
- Reducir en 12 por ciento el número de viviendas sin agua entubada en localidades mayores a 500 habitantes ubicadas en los municipios de Alta y Muy Alta Marginación, que equivale a equipar 62 mil viviendas,
- Reducir en 40 por ciento el total de viviendas sin energía eléctrica en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de Alta y Muy Alta Marginación, ó 50 mil viviendas,
- Realizar 1,200 obras de saneamiento en los municipios de Alta y Muy Alta Marginación,
- Instalar 1,321 centros públicos de cómputo con acceso a Internet en los municipios de Alta y Muy Alta Marginación,
- Lograr que 80 por ciento de los municipios prioritarios lleven a cabo acciones de gestión integral de riesgos de desastre.²⁸

²⁷ Gobierno Federal, *Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal*, disponible en: oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir_mejor.pdf (fecha de consulta 29 de junio de 2011). p. 14.

²⁸ *Íbid.*, p.32

Metas en materia de infraestructura urbana

- Dotar de piso firme a 359,613 viviendas regulares en localidades con más de 15,000 habitantes,
- Incrementar a 90 por ciento la proporción de hogares en zonas urbanas marginadas que disponen de los servicios básicos de agua, drenaje y electricidad.²⁹

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En lo que toca al Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, el PDZP se vincula con las siguientes acciones: estrategia 1.1, fortalecer los programas existentes para la superación de la pobreza; estrategia 1.2, impulsar el desarrollo de los municipios de mayor marginación mediante la focalización de recursos, y estrategia 1.3, asegurar que los mexicanos en situación de pobreza tengan acceso a servicios básicos y resuelvan sus necesidades de alimentación y de vivienda (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 - Eje 3. Igualdad de Oportunidades

Estrategia	Estrategia 1.1. Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesite.	Estrategia 1.2. Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.	Estrategia 1.3. Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.
Descripción	Los programas que apoyan a las familias para que mejoren su alimentación, su salud y la educación de sus hijos e hijas, constituyen acciones con visión de mediano y largo plazos. Estas acciones contribuyen a que de manera gradual, pero efectiva, se presenten las mejores condiciones para que las familias y sus	La estrategia se dirige a reducir la desigualdad en los municipios con menor índice de desarrollo, mediante inversiones integrales con propósitos definidos en un plan que se incrementa año con año. En su primera etapa, la estrategia se aplicará en los 100 municipios con mayor marginación en todo el país, la mayoría con alta	Una expresión de la desigualdad es cuando un conjunto de comunidades deja de tener acceso a lo esencial o no lo ha tenido nunca. Si no se cuenta con comida, techo, electricidad, saneamiento, educación y salud suficientes y de buena calidad, la población en desventaja

²⁹ *Íbid.*, p. 32-33.

	miembros, de manera individual, logren superarse con base en su propio esfuerzo.	proporción de población indígena. Cada año se incluirá un nuevo grupo de los municipios con menores índices de desarrollo.	difícilmente podrá ampliar sus capacidades para remontar la pobreza.
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, Presidencia de la República. pp.150-151.

Programa Sectorial de Desarrollo Social

El tercer objetivo de los lineamientos de Desarrollo Social compete a la labor del PDZP: “disminuir las disparidades regionales e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.” Se adopta una estrategia territorial que busca disminuir las desigualdades regionales y abordarlas desde una perspectiva económica, ambiental, cultural, social, institucional y de desarrollo humano. La estrategia para lograr el desarrollo local y disminuir las disparidades regionales toma como instrumentos la infraestructura, servicios básicos y mejoramiento de las condiciones de la vivienda. Algunos de las metas sectoriales para 2012 respecto de los municipios de alta y muy alta marginación es dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas, realizar mil 200 obras de saneamiento, instalar mil 321 centros públicos de computo con acceso a internet, y reducir en 17 por ciento el número de viviendas sin servicio sanitario, en 12 por ciento las que no disponen de agua entubada, y en 40 por ciento las que no cuentan con energía eléctrica (Cuadro 7).

El PDZP también atiende a zonas urbanas. Por ello, es preciso observar el objetivo 4 “Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas”. Del anterior enunciado es preciso destacar la intención de abordar la disparidad al interior de las ciudades y el reconocimiento de que en el entorno urbano también existe un problema de exclusión de servicios que atrapa a la población en la pobreza. Para este objetivo se tiene contemplado dotar de piso firme a 359 mil viviendas e incrementar a 90 por ciento la proporción de hogares en zonas urbanas marginadas que cuentan con servicios básicos. En el Cuadro 7 pueden observarse las metas sectoriales que tienen relación con la labor del PDZP.³⁰

³⁰ Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, p. 32-33

Cuadro 7. Metas del Objetivo 3 y 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social

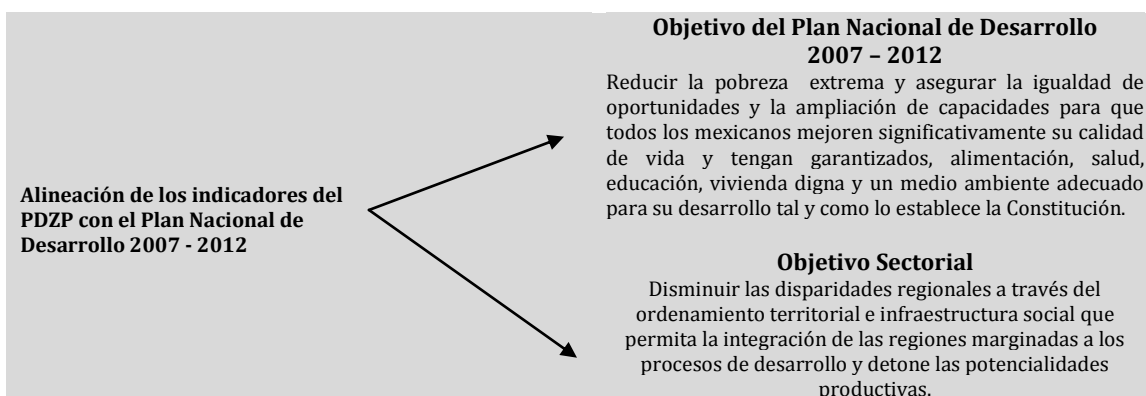
Nombre del Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Meta 2012
Viviendas habitadas con piso de tierra en localidades menores a 15,000 habitantes	Número de viviendas	1.9 millones de viviendas con piso de tierra (2005)	Dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas ubicadas en localidades menores de 15,000 habitantes que actualmente no cuentan con ello, al final de la presente administración
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 (2005)	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 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	Porcentaje		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	Porcentaje		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.
Municipios prioritarios que llevan a cabo acciones de gestión integral del riesgo.	Porcentaje	54 por ciento (2007)	Lograr que 80 por ciento de los municipios prioritarios lleven a cabo acciones de gestión integral de riesgos de desastre.
Objetivo 4.			
Viviendas regulares habitadas con piso de tierra en localidades mayores a 15 mil 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 mil habitantes que actualmente no cuentan con ello.

Disponibilidad de servicios básicos en los hogares de las zonas urbano-marginadas	Porcentaje	84% (2005)	Incrementar a 90 % la proporción de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas identificadas con disponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad, respecto al total de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas.
--	------------	------------	--

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, p. 34-37.

Como puede observarse, los distintos documentos sobre la política social de desarrollo de infraestructura básica son consistentes con las ideas del gobierno federal (véase Esquema 2). Para superar la pobreza y la marginación se ha adoptado un enfoque multidimensional que plantea una fuerte labor de provisión de infraestructura básica para romper con el ciclo de pobreza. Todos estos dictados guían las acciones de la Unidad de Microrregiones, encargada de instrumentar el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Esquema 2 Alineación de los indicadores del PDZP con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Opinión Institucional, Evaluación Específica de Desempeño 2010. Disponible en: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/sedesol.es.d o (fecha de consulta 15 de julio de 2011).

Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria

Como se mencionó en líneas anteriores, el Artículo 30 de Ley General de Desarrollo Social introdujo el concepto de Zonas Prioritarias, sin esta definición no podría llevarse a cabo el trabajo propuesto por este programa. Igualmente, la legislación estableció el proceso para delimitar dichas zonas (véase cuadro 8): el Ejecutivo Federal hará una

revisión cada año de las zonas de atención prioritaria e informará a la Cámara de Diputados sobre las posibles modificaciones en las asignaciones del Presupuesto Federal. Así, al aprobar el Presupuesto, la Cámara de Diputados hará la declaratoria, que se publicará en el *DOF* junto con el Presupuesto de Egresos. La declaratoria tendrá como efecto la asignación de recursos para elevar los índices de bienestar de la población, el establecimiento de estímulos fiscales para actividades productivas y la generación de programas de apoyo para el desarrollo y diversificación de actividades productivas clave para el desarrollo social

Cuadro 8
Ley General de Desarrollo Social - Zonas de Atención Prioritaria

Artículo 30	Artículo 31 – La Declaratoria tendrá los efectos siguientes:
<p>El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios; 2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; 3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales y, desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Fuente: Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero de 2004, p.7.

Al respecto, durante 2011, la declaratoria de zonas prioritarias arrojó los siguientes datos:

I. Zonas de Atención Prioritaria Rurales (Anexo A y B):

- a. 1,251 municipios con muy alta y alta marginación (365 y 886 respectivamente), que se encuentran en 26 Estados y registran una población de 17 millones de habitantes (Gráfica 1).
- b. 32 regiones que incluyen 365 municipios de muy alta marginación y 455 de alta marginación, que registran un total de 9.1 millones de habitantes (Tabla 1).

II. Zonas de Atención Prioritaria Urbana (Anexo C):

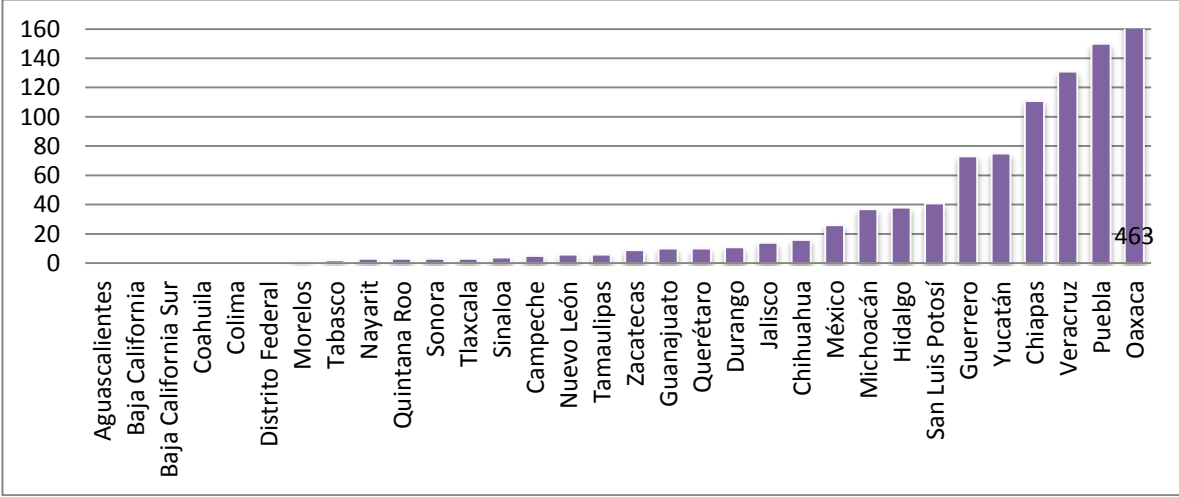
- a. 2,106 localidades urbanas cuya población registra índices de pobreza y marginación (Gráfica 2).³¹

³¹ Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011, *DOF* 07/12/2010, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169847&fecha=07/12/2010 (fecha de consulta: 1 de julio de 2011).

Como puede observarse en la Gráfica 1, el grueso de las Zonas Prioritarias rurales (municipios con alta y muy alta marginación) se localiza en Oaxaca (463), Puebla (150), Veracruz (131) y Chiapas (111). Mientras que Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y el Distrito Federal no cuentan con municipios con alta y muy alta marginación.

Gráfica 1.

Zonas de Atención Prioritaria (rurales) en las 32 entidades-2011 (municipios con muy alta y alta marginación por estado)



Fuente: Elaboración propia con datos de: Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011, DOF 07/12/2010, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169847&fecha=07/12/2010 (fecha de consulta: 1 de julio de 2011).

Del mismo modo, respecto de las zonas de atención prioritaria por regiones, la mayoría se localizan en Oaxaca (8), Chiapas (6), Puebla (6), Guerrero (4) y Veracruz (4) (véase tabla 1). En lo referente a las urbanas, todas las entidades cuentan con localidades de atención prioritaria, las entidades con el mayor número son: México (201), Veracruz (183), Puebla (176) y Oaxaca (171). Mientras Baja California Sur (12), Quintana Roo (13), Aguascalientes (14) y Colima (15) son los estados con el menor número de localidades de atención prioritaria.

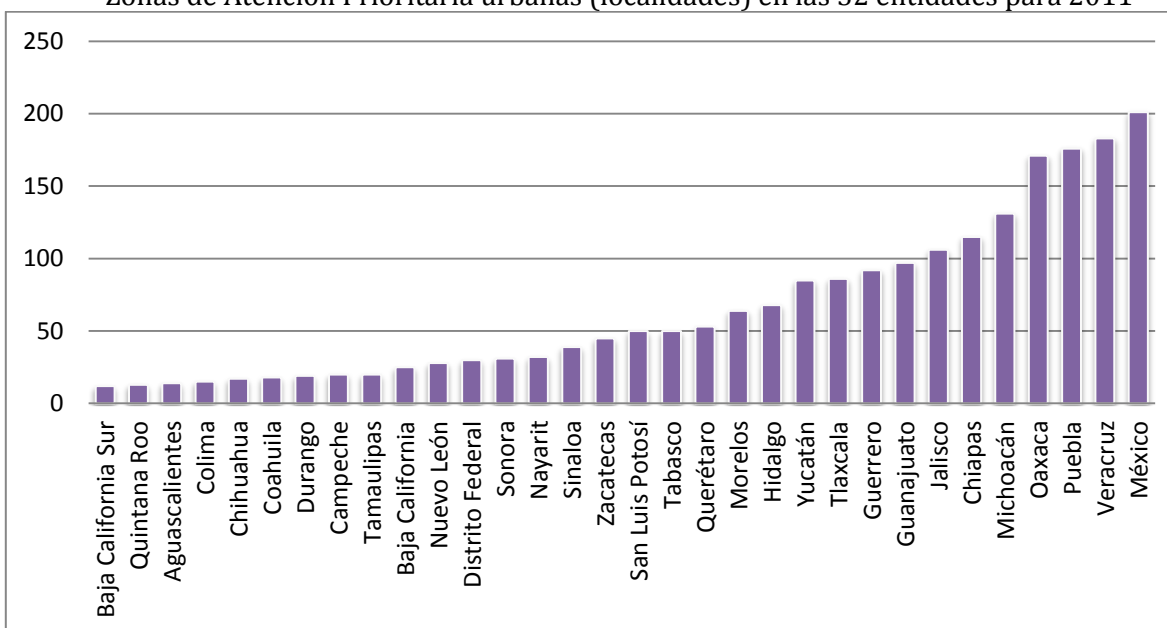
Tabla 1.
Zonas de Atención Prioritaria (regiones)

Estados	Región	Municipios		
		Total	Alta	Muy Alta
Campeche, Quintana Roo y Yucatán	Maya y del PUT (Punto de intersección territorial)	8	7	1
Chiapas	Altos de Chiapas	21	2	19
Chiapas	Comitán-Lacandona	5	3	2
Chiapas	Frailesca	5	3	2
Chiapas	Norte de Chiapas	20	9	11
Chiapas	Selva	14	4	10
Chiapas	Sierra	7	4	3
Chihuahua	Tarahumara	16	6	10
Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas	Sierra Poniente	18	9	9
Guerrero	Centro	8	1	7
Guerrero	Costa Chica	6	0	6
Guerrero y Michoacán	Tierra Caliente	22	11	11
Guerrero, Oaxaca y Puebla	Mixteca	204	155	49
Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz		68	43	25
Michoacán	Costa de Michoacán	3	2	1
Oaxaca	Cañada	38	9	29
Oaxaca	Costa de Oaxaca	48	24	24
Oaxaca	Istmo	19	13	6
Oaxaca	Papaloapan	16	10	6
Oaxaca	Sierra Norte de Oaxaca	44	30	14
Oaxaca	Sierra Sur de Oaxaca	58	23	35
Oaxaca	Valles Centrales	70	47	23
Puebla	Norte	27	10	17
Puebla	Sierra Negra	8	2	6
Puebla	Valle de Atlixco	6	3	3
Puebla	Valle de Serdán	3	0	3
Puebla y Veracruz	Sierra Zongolica	28	11	17
Querétaro	Sierra Gorda	5	4	1
Sinaloa	Centro de Sinaloa	2	1	1
Veracruz	Jalapa	10	7	3
Veracruz	Olmeca	4	2	2
Yucatán	Península de Yucatán	9	4	5
Total		820	459	361

Fuente: Elaboración propia con datos de: Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011, *DOF* 07/12/2010, disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169847&fecha=07/12/2010 (fecha de consulta: 1 de julio de 2011).

Gráfica 2.

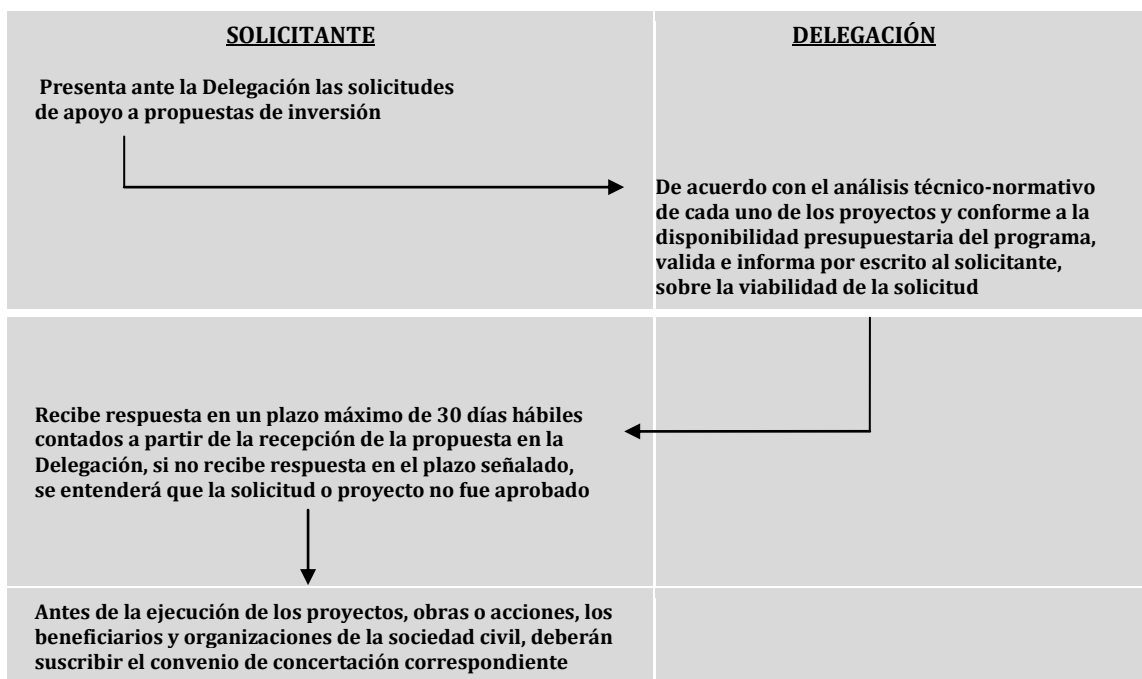
Zonas de Atención Prioritaria urbanas (localidades) en las 32 entidades para 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de: Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011, *DOF* 07/12/2010, disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169847&fecha=07/12/2010 (fecha de consulta: 1 de julio de 2011).

Tras la publicación por la Cámara de Diputados de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria, el PDZP destina apoyos siguiendo este proceso: el interesado debe presentar una solicitud de apoyo ante la delegación estatal, que hará un análisis técnico-normativo y, conforme a la disponibilidad presupuestaria, enviará una respuesta en un plazo máximo de 30 días (véase esquema 3).

Esquema 3
Diagrama de flujo de mecanismos de selección
Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias



Fuente: Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) para el ejercicio fiscal 2008, Diagrama de Operación, *DOF*, 31 de diciembre de 2007.

Resultados del PDZP

En los últimos dos sexenios, la política social adquirió una estatura diferente como prioridad gubernamental. Los últimos datos disponibles respecto de los resultados del PDZP se presentan en el Quinto Informe de Labores de SEDESOL. Las cifras presentadas por el PDZP revelan que se han cumplido varias de las metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social.

De acuerdo con el Informe de la Evaluación de Desempeño 2010-2011 y con el Quinto Informe de Labores de la SEDESOL, el presupuesto asignado para el programa ha caído desde 2009 de 7 mil 386 millones de pesos a 6 mil 194 millones para 2011 (véase tabla 2).

Tabla 2.

Presupuesto del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (millones de pesos)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2009	8160.99	7386.6	7367.96
2010	7084.53	7298.88	7288.56
2011	6194.29	6194.3*	2971.7**

*Presupuesto modificado a junio de 2011.

**Presupuesto ejercido a junio de 2011.

Fuente: Colegio de México, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p. 10; Secretaría de Desarrollo Social, *Quinto Informe de Labores*, p. 47.

Algunos de los rubros que concretamente pueden destacarse son los siguientes:

- Saneamiento. En el periodo de 2008 a 2010, el programa gestionó la construcción de mil 34 obras de saneamiento (sistemas de drenaje, lagunas de oxidación o plantas de tratamiento de aguas negras, etc.), que equivale al cumplimiento de 71.3 por ciento de la meta sectorial de obras de saneamiento (mil 200 obras) para finales de 2012. Para el primer semestre del presente año, el PDZP aprobó la ejecución de 253 obras de saneamiento.³²
- Electrificación. De 2008 a 2010, se dotó de energía eléctrica a 30 mil 268 viviendas en localidades mayores a 500 habitantes, que representan un avance de 59.4 por ciento de las 51 mil viviendas que se tienen contempladas electrificar para el final de la presente administración. Para el primer semestre de 2011 se electrificaron 11 mil 498 viviendas nuevas, equivalentes a 88.4 por ciento de la meta anual del programa.³³
- Construcción de servicios sanitarios. De manera acumulada, de enero de 2008 a diciembre de 2010, 45 mil 123 servicios sanitarios fueron construidos en igual número de viviendas. Para la primera mitad de 2011, el programa aprobó 19 mil 482 proyectos de provisión de servicios sanitarios en igual número de viviendas; con estas acciones se logró un avance de 62.3 por ciento de la meta anual.³⁴
- Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA). Desde enero de 2008 a diciembre de 2010, 866 centros fueron construidos o rehabilitados, equivalentes a 65.6 por ciento de la meta establecida por el gobierno federal para el sexenio. De enero a

³² Secretaría de Desarrollo Social, *Quinto Informe de Labores*, p. 65.

³³ *Ibid*, p. 46.

³⁴ *Ídem*.

junio de 2011, se erogaron 33 millones de pesos para la aprobación de 114 CCA, que es un 50.2 por ciento de la meta anual del programa.³⁵

- Sustitución de pisos de tierra por pisos firmes. De acuerdo con el Informe de Labores y con el monto de recursos invertidos, la provisión de pisos firmes es uno de las labores de mayor peso del programa. De 2007 a 2010, un millón 560 mil 981 pisos de tierra fueron sustituidos por pisos firmes en localidades menores a 15 mil habitantes. De esta forma se cumplió con dos años de anticipación la meta del Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, que buscaba dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas ubicadas en localidades menores a 15 mil habitantes. En lo referente a 2011, se realizaron 165 mil 312 pisos firmes en igual número de viviendas ubicadas en localidades menores a 15 mil habitantes, lo que significa un avance de 33.06 por ciento respecto de la meta anual del programa.³⁶
- Construcción de Estufas Ecológicas. Desde 2007 a 2010 se suministró a 300 mil 942 viviendas fogones ecológicos, equivalente a un avance de 60.2 por ciento de las metas comprometidas por la SEDESOL en el Programa Especial de Cambio Climático. Y para la primera mitad de este año se proveyeron 32 mil 676 viviendas con estufas ecológicas, 47 por ciento de la meta anual del PDZP.³⁷
- Provisión de agua entubada. De enero de 2008 a diciembre de 2010, el programa canalizó recursos para suministrar agua entubada a 66 mil 005 viviendas en localidades mayores a 500 habitantes. Si se considera únicamente las acciones del PDZP, se logró superar en 6.5 por ciento, y con dos años de anticipación, la meta del Programa Sectorial de Desarrollo Social, que había establecido una meta de 62 mil viviendas para el final del sexenio. En el primer semestre de este año se aprobaron 23 mil proyectos de dotación de agua entubada al mismo número de viviendas.
- Manejo de desechos. De 2008-2010 se instalaron 73 rellenos sanitarios, y para el primer semestre de 2011, fue posible la aprobación de estos desarrollos con una inversión total de 29.7 millones de pesos.³⁸

Evaluaciones del programa

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Íbid.*, p. 47.

³⁷ *Íbid.*, p. 65.

³⁸ *Íbid.*, p. 68-69

El año de 2004 resultó clave para el desarrollo de la evaluación de políticas públicas, pues se aprobó la Ley General de Desarrollo Social, que estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este organismo es público y descentralizado de la Administración Pública Federal, cuenta con autonomía y capacidad técnica para generar información respecto de la política social y de la medición de pobreza en México. Sus funciones principales son coordinar y normar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas de las dependencias públicas. Asimismo establece los lineamientos y criterios para la definición, la identificación y la medición de la pobreza.³⁹

Para cumplir con la revisión, el artículo 72 de la Ley General de la Política Social dice que el Consejo puede hacerla por sí mismo o mediante uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, que, según el artículo 73, “serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas”; en este último caso, se emitirá una convocatoria y se designará al adjudicado.

Con base en dicha legislación, el CONEVAL encargó a El Colegio de México (COLMEX) la elaboración de los Informes de la Evaluación Específica de Desempeño de 2009-2010 y de 2010-2011. En 2009, el COLMEX resaltó la falta de una definición precisa de población potencial y objetivo y sugirió que se justificara la priorización en la asignación de recursos a los pisos firmes. Para 2010, varias de las recomendaciones habían sido tomadas en cuenta y además se detalló la necesidad de incluir información para medir el grado de involucramiento de otros órdenes de gobierno en las obras y acciones del programa, que se emprendieran mecanismos de sensibilización de la población para apropiarse de las obras, y, de nueva cuenta, que se buscara otro indicador para valorar la incidencia del programa en el cumplimiento del Objetivo 3 del PND. En la Tabla 3 se incluyen los aspectos más relevantes de ambos informes.

³⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “¿Quiénes somos?”, en *CONEVAL*, www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/quienessomos/index.es.do?jsessionid=9c645ca434628c5c8b05331cfe28107db27fb8695bc645c0bcc28fed8ecfc6c.e34QaN4LaxeOa40Nbx10 (fecha de consulta: 4 de junio de 2011).

Tabla 3.

Informes de la Evaluación Específica de Desempeño de 2009-2010 y de 2010-2011

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

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

De acuerdo con los informes elaborados por el COLMEX, las autoridades encargadas de instrumentar el PDZP, la Unidad de Microrregiones, se han esforzado por llevar a cabo las modificaciones pertinentes para mejorar la ejecución del programa. El Informe también precisó que a pesar de tener algunos problemas, en general se puede considerar que la Unidad de Microrregiones ha hecho un trabajo satisfactorio en términos del cumplimiento de metas.

Justo como destacó el COLMEX en su evaluación y la manera como se estructuró el programa, la mayor contribución del PDZP durante los ejercicios de 2009 y 2010 fue la

colocación de pisos firmes en las viviendas. En el esquema 4 se pueden contrastar los resultados obtenidos en la Evaluación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias de 2010-2011 y los logros más importantes para el mismo periodo de acuerdo con el Tercero (2008-2009) y con el Cuarto Informe de Gobierno (2009-2010). Se destaca que a pesar de la reducción presupuestal, el programa superó los logros del año anterior y para el primer semestre de 2010 destinó recursos para la colocación de 424 mil pisos firmes.

Esquema 4
Comparativo de las acciones del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, acorde a lo reportado por el Gobierno Federal y la Evaluación del CONEVAL – COLMEX (Piso firme)

Tercer y Cuarto Informe de Gobierno	Evaluación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
<p>Entre enero y junio de 2010, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, destinó recursos por más de 2,400 millones de pesos con los que se aprobó la realización de 424,715 pisos firmes en igual número de viviendas. Las viviendas atendidas en el primer semestre de este año significan un avance de 70.8% de la meta anual del Programa establecida en 600 mil viviendas con piso firme.</p> <p>Con recursos de los Programas para el Desarrollo Local, de Apoyo a Zonas Prioritarias y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, de enero de 2007 a diciembre de 2009 se colocó piso firme a 1,086.399 viviendas, lo que implica una aportación de 45.3% a la meta establecida en 2.4 millones de viviendas.</p> <p>Entre enero y junio de 2010, a través de los programas “Tu Casa” y “Vivienda Rural”, a cargo del FOHHAPO, se otorgaron 4,467 y 1,286 subsidios, respectivamente para acciones de piso firme, totalizando 5,753 subsidios, que benefician a igual número de familias. Lo anterior representa un avance en la meta anual de acciones de piso firme de 25.6%, para ambos programas, la cual es de 22,498 acciones.</p>	<p>Pese a la reducción presupuestal, el programa “superó las acciones realizadas el año anterior en materia de piso firme (14.45%).</p> <p>Las acciones de piso firme registraron avances de 98.38% frente a 96.82% en 2009. Para las localidades de más de 15.000 habitantes se tiene un avance de más de 955 que superaron el porcentaje del año anterior, cerca de 50%. El programa presenta un desempeño satisfactorio en 85% de sus indicadores.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Tercer Informe de Gobierno, Presidencia de la República 2009, ¹ Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República 2010 y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), disponible en: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/.../coneval/EVALUACIONES/.../SEDESOL19B.pdf?..

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Las anteriores mediciones cuantifican los aspectos particulares del programa a nivel federal. Sin embargo, no se adentran a sopesar el papel de las instancias ejecutoras del PDZP a nivel estatal. Debido a las presuntas irregularidades en el uso inadecuado de recursos en el estado de Guerrero, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación presentó la auditoría con oficio núm. EDP/LXI/038/2010 del 15 de febrero

de 2010 para investigar sobre los subsidios otorgados por concepto del PDZP y del Programa de Empleo Temporal (PET).

La inclusión de la auditoría en este documento de trabajo posee algunas ventajas. Si bien es cierto que describe la situación en un solo estado de la República y por tanto no es representativo, la evaluación de la Auditoría permite observar las deficiencias operativas del programa y concluir que existen pocos incentivos de la Unidad de Microrregiones para supervisar la actuación de las delegaciones estatales. Asimismo, a pesar de que la Auditoría también revisa la aplicación de los recursos del PET, éstos ni siquiera representan diez por ciento del monto destinado al PDZP.

El objetivo de la auditoría era fiscalizar la gestión financiera para verificar si se habían ejercido y registrado los montos otorgados al estado de Guerrero por concepto de ambos programas conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.⁴⁰

El estado de Guerrero recibió 638,659.1 miles de pesos en los programas de Desarrollo de Zonas Prioritarias (604,253 miles de pesos) y de Empleo Temporal (34,406.1 miles de pesos). Del ejercicio de fiscalización de 100 por ciento de los recursos, la Auditoría determinó 20 observaciones que generaron 24 recomendaciones, 6 solicitudes de aclaración y 5 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.⁴¹

La Auditoría concluyó que la SEDESOL “no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control, ejercicio, comprobación y registro de los subsidios” del PDZP ni del PET en Guerrero. Algunos de los resultados más relevantes de la investigación son: el estado no cumplió con el compromiso de aportar 66,593.3 miles de pesos para el PET y el PDZP, y para no reintegrar los recursos no ejercidos a cierre del ejercicio, se reportaron como ejecutadas al 100 por ciento obras no concluidas.⁴²

Otras irregularidades encontradas fueron la “falta de documentación comprobatoria que demostrara la entrega de los apoyos a los ejecutores de los programas sujetos a revisión por 14,215.6 miles de pesos, y de las otras ejecutadas con cargo en el PET y en el PDZP por 3,382.1 miles pesos”; asimismo, “se pagaron gastos indirectos en conceptos no permitidos y algunos excedieron los importes autorizados.” También, la delegación no

⁴⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, 16 de febrero de 2011, p. 32.

⁴¹ *Ídem.*

⁴² *Ídem.*

poseía 1,064 expedientes técnicos del PDZP que sustentaran erogaciones por 114,775 miles de pesos.⁴³

Por último, a finales de diciembre de 2009 se identificó una disponibilidad de 87,925.6 miles de pesos que no estaban asignados a ningún proyecto y que no fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación, “así como cheques en tránsito por 16, 394.2 miles de pesos que se cancelaron” y de los que no se pudo comprobar su reintegración a la Tesorería de la Federación. Por último, también se detectó la interrupción injustificada por parte una constructora de trabajos por un valor de 3,671.9 miles de pesos y la falta de la rescisión del contrato y del consecuente reintegro de los recursos pagados.⁴⁴

Agenda Legislativa sobre el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

Durante las LX y LXI Legislaturas, los Diputados presentaron cuatro puntos de acuerdo relativos al Programa. Dos de ellos se refirieron a la inclusión de municipios en Michoacán (27/10/2009) y en México (4/11/2009) en el Programa, y se turnaron a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, mientras que los otros dos pedían al Ejecutivo Federal emitir la propuesta de declaratoria de Zonas Prioritarias (10/01/2007) y a la SEDESOL, modificar las reglas de operación del Programa con el fin de considerar un rubro de desarrollo comunitario con recursos destinados a la construcción de espacios de convivencia y esparcimiento familiares (15/12/2010).

Con la información relativa a los puntos de acuerdo, es posible notar que el Programa como tal, sin considerar los municipios beneficiarios, ha despertado un cierto interés en su aplicación y en su diseño por parte de los diputados del PRI y del PAN. Asimismo, dado el involucramiento de los partidos y el tipo de puntos de acuerdo, es posible señalar que la aplicación del Programa no ha generado controversias ni quejas, sino sugerencias (véase Tabla 4).

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 33.

Tabla 4.*Proposiciones con punto de acuerdo relativas al PDZP (Legislaturas LX y LXI)*

Fecha	Autor de la propuesta y grupo parlamentario	Objeto de la propuesta	Estatus legislativo
10 de enero de 2007	Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI.	Se exhorta al Poder Ejecutivo para que presente a la Cámara de Diputados, la propuesta de declaratoria de zonas de atención prioritarias de la Ley General de Desarrollo Social.	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
27 de octubre de 2009	Diputado Víctor Manuel Báez Ceja del Grupo Parlamentario del PRD.	Con punto de acuerdo, a fin de que en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 se destinen mayores recursos al programa para el desarrollo de zonas prioritarias en Michoacán.	Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
4 de noviembre de 2009	Diputado Andrés Aguirre Romero del Grupo Parlamentario del PRI.	Para que en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 se consideren recursos para contar con fondos para ejecutar los Programas Sociales en los municipios de La Paz y Chicoloapan, en México, al tiempo que se exhorte a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal a reconocer los polígonos de pobreza de estos municipios como los hace la Secretaría de Economía, y así sean considerados en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.	Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
15 de diciembre de 2010	Diputada Gloria Trinidad Luna Ruiz del Grupo Parlamentario del PAN.	Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SEDESOL a modificar las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, a fin de considerar un rubro de desarrollo comunitario con recursos destinados a la construcción de espacios de convivencia y esparcimiento familiares.	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social.

Fuente: elaboración propia con base en la información de Cámara de Diputados LXI Legislatura, *Base de datos de proposiciones, Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (fecha de consulta: 15 de junio de 2010).

Comentarios finales

El Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias es la profundización de la estrategia contra la marginación que el gobierno federal ya venía aplicando años atrás mediante el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias. Con la fusión de ambos, se logró conjuntar más recursos y hacer más eficiente la consecución de metas.

De acuerdo con las cifras de la SEDESOL, a pesar de estar en un contexto de reducción de presupuesto y de menor crecimiento económico, el Programa ha logrado cumplir con una gran parte de sus metas. Los Informes de Evaluación de Desempeño organizados por el CONEVAL han destacado las fortalezas y los logros del programa y han tenido un impacto en el rediseño de algunos sus aspectos, como la definición de las poblaciones potencial y objetivo. Aunque a grandes rasgos, las evaluaciones han apuntado que la actuación del programa ha sido satisfactoria. No obstante, es claro que a pesar de los éxitos de esta política, la marginación persiste en México.

También, a pesar de los elogios que pudiera recibir el programa por la superación de las metas, la investigación de la Auditoría Superior de la Federación evidenció la falta de controles federales en la aplicación de sus recursos a nivel estatal. Incluso puso en duda los logros de esta iniciativa, pues si la delegación estatal de Guerrero mintió en la ejecución de obras y asignación de presupuesto, es posible que tal hecho se pudiera repetir en otros estados.

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en México**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**
Cornelio Martínez López
- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**
Cornelio Martínez López
- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**
Salvador Moreno Pérez
- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familias en salud, 2000-2010**
Francisco J. Sales Heredia

- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo