

La atención a zonas prioritarias como estrategia de la política social en gobiernos locales

Antonio Inoue Cervantes¹

Mayra Patricia Pérez Román²

Carlos Carpio Cortés³

Resumen

El diseño de la política social en nuestro país es un proceso complejo caracterizado por la incertidumbre y los conflictos de interés entre actores. La formulación de políticas requiere la participación de la sociedad en actividades como análisis de alternativas, toma de decisiones, así como prácticas de evaluación y seguimiento de las acciones para conocer los resultados e impactos de la política. Eso ha implicado para los gobiernos reconocer la pluralidad político-social en el diseño de políticas públicas.

Es una realidad que las diferencias en los niveles de desarrollo (o de rezago) se hacen más evidentes en el ámbito local y solo reflejan que las localidades y las personas que en ellas habitan se encuentran limitadas en sus posibilidades de acceder al bienestar. Una muestra de ello es que según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el número de personas en situación de pobreza se ha incrementado al pasar de 48.8 millones en 2008, a 55.7 millones en 2020 (50.8% de la población en México). La creciente inflación provocada por la crisis económica internacional postpandemia (acompañada de la consabida pérdida de poder adquisitivo); así como la carencia de acceso a servicios básicos (alimentación, salud, educación, agua potable, drenaje, etc.) se han constituido en factores fundamentales que profundizan la pobreza y la marginación.

El presente documento tiene como punto de referencia categorías analíticas como la desigualdad, la vulnerabilidad y la marginación y realiza un análisis del diseño de los programas públicos que han tenido por objetivo impulsar el desarrollo de zonas prioritarias, con la intención de identificar la existencia de mecanismos de colaboración entre los ámbitos de gobierno en la elaboración de las políticas públicas. Específicamente el trabajo revisa si han existido mecanismos de colaboración intergubernamental para reducir la desigualdad y atender las necesidades de su población. En caso de no ser así, la pregunta siguiente es: en un proceso de diseño de políticas encaminadas a reducir la desigualdad y el rezago ¿Qué factores deberían determinar la congruencia de un programa que pretende atender los rezagos en infraestructura básica?

Los principales hallazgos demuestran que la desigualdad social y regional, así como las deficiencias organizacionales, constituyen el contexto en el que se han diseñado e implementado programas sociales orientados a atender las principales necesidades sociales

1 Maestro en Políticas Públicas, Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México, ainouec@uaemex.mx

2 Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México, mpperezr@uaemex.mx

3 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México, ccarpioc001@profesor.uaemex.mx

y las desigualdades regionales vinculadas con la infraestructura básica comunitaria (centros de salud e infraestructura educativa, agua potable, drenaje, alcantarillado), y la carencia de servicios básicos en las viviendas (servicio sanitario, piso firme, muros reforzados) en las localidades y municipios de muy alta y alta marginación.

Conceptos clave: 1. Desigualdad, 2. Marginación, 3. Vulnerabilidad.

Introducción

Para los gobiernos locales la elaboración de políticas resulta una labor complicada porque requieren disponer de capacidades para responder a las demandas sociales en función de su disponibilidad de recursos, esta situación se vuelve más compleja dada la heterogeneidad municipal que caracteriza a nuestro país; por ello es que al tratar de atender problemas como la pobreza, la marginación y el rezago social se adhieren a las estrategias del gobierno federal aunque esta sea homogénea en su tratamiento por lo que llegan a resultar poco apropiadas a la realidad local. De esta manera, en México el diseño de la política social es un proceso complicado en el que la incertidumbre y los conflictos de interés entre los actores participantes se hacen presentes en cada momento. El ejercicio de elaborar políticas implica intercambiar ideas, analizar alternativas, tomar decisiones y valorar los resultados e impactos de dicho ejercicio; todo ello sin menoscabar la participación de los diferentes ámbitos de gobierno.

La presente ponencia tiene como objetivo analizar el diseño de los programas públicos encaminados a atender la pobreza, la marginación y el rezago social mediante acciones que impulsan el desarrollo de zonas prioritarias, con la intención de identificar la existencia de mecanismos de colaboración entre los ámbitos de gobierno en la elaboración de las políticas públicas. Específicamente se revisa si han existido mecanismos de colaboración intergubernamental para reducir la desigualdad y atender las necesidades de su población. En caso de no ser así, la pregunta siguiente es: en un proceso de diseño de políticas encaminadas a reducir la desigualdad y el rezago ¿Qué factores deberían determinar la congruencia de un programa que pretende atender los rezagos en infraestructura básica? Aquí es pertinente aclarar que, en el actual sexenio (2018-2024), la estrategia de la política social tuvo ajustes y la línea encaminada a apoyar el desarrollo de zonas prioritarias a través de programas federales se vio modificada, razón por la cual el análisis aquí presentado abarca.

La estructura de la ponencia es la siguiente: en el primer apartado se realiza una revisión de los conceptos de desigualdad y vulnerabilidad como categorías analíticas; posteriormente se realiza una revisión del contexto en el cual se diseñan e implementan las políticas en nuestro país; posteriormente se hace un análisis de los programas que se han implementado para atender el desarrollo de zonas consideradas en mayor marginación y rezago, finalmente se realizan unas conclusiones.

Desigualdad, Marginación y Vulnerabilidad como categorías analíticas.

La desigualdad como fenómeno social remite a inequidades en la prestación o acceso de algún bien o servicio, específicamente a la distribución del ingreso. Sin embargo, al igual que la

pobreza debe reconocerse que es multifactorial y que por lo tanto puede tener múltiples manifestaciones que afectan las condiciones sociales y los niveles de vida de la población.

Así una comunidad indígena que percibe ingresos bajos y que habita en una localidad pequeñas y aislada caracterizada por la dificultad de acceso a servicios públicos como son: salud, educación, drenaje, electrificado y agua potable. O el caso del sector rural cuyos niveles de ingresos salariales son generalmente inferiores a los niveles de ingresos salariales de las zonas urbanas, representan ejemplos de situaciones de desigualdad social. Esta disparidad adquirió carácter oficial, ya que durante años los salarios mínimos legales se fijan según regiones y según el área geográfica en la que se realiza el trabajo (urbano o rural).

La desigualdad no es un producto exclusivo de la inequitativa distribución del ingreso, está asociada también a atributos personales, relacionales y estructurales que determinan las capacidades de las personas y de las localidades para generar, captar y retener recursos e ingresos durante un periodo amplio (Jusidman, 2009).

En cuanto al acceso a servicios públicos se refiere, la desigualdad está vinculada con el diferencial de capacidades, así como de posesiones (bienes y recursos) para la generación de ingresos y/o de satisfactores y que dependen también de las condiciones geográficas. De hecho, uno de los grandes problemas a los que se debe enfrentar México en materia de desarrollo local es el de la dispersión poblacional ya que de acuerdo con el Consejo Nacional de Población el 69% de la población nacional habita en 1,461 localidades de más de 5 mil habitantes, mientras que el 31% de la población restante, habita en 198 mil localidades de menos de 5 mil habitantes (CONAPO, 2010). Este rezago coloca a los individuos y a las localidades en una situación de vulnerabilidad determinada por aspectos específicos que pueden ser sociales, económicos, culturales, religiosos, familiares, de salud, de raza, de género, y de edad. Y recientemente también están expuestas a otras situaciones como son grupos delictivos (narcotráfico, terrorismo, entre otras) y situaciones coyunturales (por ejemplo, desastres naturales).

En este sentido, la vulnerabilidad social puede ser concebida como el conjunto de limitantes del desarrollo integral de los individuos, impuesto de manera exógena a ellos por un proceso de amenaza estructural originado por situaciones y condiciones desfavorables (Ziccardi, 2001). Esto les genera una situación de indefensión como resultado de la exposición a riesgos, además de la incapacidad para enfrentarlos, la incompetencia para adaptarse al entorno social y la insuficiencia de apoyos públicos para solventar las carencias sociales (CEPAL, 2002). Así la desigualdad y la vulnerabilidad social son factores determinantes para la marginación entendida esta como la situación de rezago en la que se encuentra un territorio con respecto a otros. También posee un carácter multifactorial que determina la condición de aislamiento, con respecto a los servicios de infraestructura básica, la vivienda, la educación o el ingreso, en la que se encuentra el mismo territorio o sus habitantes (CONAPO, 2010).

La marginación es un proceso dinámico que está determinado por: las relaciones económicas de integración y dependencia; las condiciones institucionales y programáticas de orden mundial; y por las sinergias entre agentes sociales de diferente ámbito (mundial, nacional, estatal, regional, local). Es decir, más allá de un problema provocado por un desajuste económico, se trata de un problema de índole programático e institucional, y la interrelación de estas dimensiones. Se reconoce así que los procesos que modelan a los

fenómenos como la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad y la marginación, conforman una precaria estructura de oportunidades sociales tanto para los individuos como para las localidades y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales (CEPAL, 2000).

El contexto en el que se diseñan e implementan las políticas públicas.

Dirigir, administrar y conducir un país es un proceso complicado y arduo en el que la incertidumbre y los conflictos, entre actores diversos, se hacen presentes en cada momento. El ejercicio de gobierno constituye una tarea que requiere el uso de una gran cantidad de recursos –humanos, financieros, materiales, etc.– además de un gran esfuerzo, que busca la adecuada atención a las diversas demandas sociales y que en ocasiones (si no es que en la mayoría) no se logran resultados concretos y mucho menos esperados. Gobernar y elaborar políticas enfocadas a satisfacer demandas ciudadanas e impulsar el desarrollo humano y de las localidades, implica intercambiar ideas, analizar alternativas, tomar decisiones y valorar los resultados e impactos de dicho ejercicio (Zambrano, 2005).

En efecto, como bien lo señala Luis Aguilar Villanueva:

“gobernar una sociedad implica un conjunto de actividades normativas políticas y técnicas, cuyo propósito consiste en establecer los objetivos sociales de beneficio general, seleccionar y prescribir las acciones que se consideran idóneas para producir los objetivos deseados, asignar los recursos requeridos para que las acciones prescritas puedan llevarse a cabo, crear sistemas de información que permitan dar seguimiento a las acciones que el personal público y las organizaciones sociales realizan a fin de producir los objetivos, definir un sistema de medición que haga posible conocer con precisión la brecha que pudiera existir entre las acciones practicadas y las prescritas, entre los resultados sociales esperados y los concretamente alcanzados” (Aguilar: 2006, 7).

En este contexto, un problema bastante común que enfrentan las administraciones públicas de América Latina en sus diferentes niveles es, como bien lo aclara Cardozo (2006), la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. De hecho, en México, el interés tanto administrativo como político, que se privilegió hasta inicios de la década de del año 2000, se ha orientado más bien a controlar los insumos (inputs), que recibe la Administración Pública y a garantizar la observación de normas y procedimientos; sin preocuparse por los resultados (outputs) o impactos (outcomes); por esta razón, conocer los resultados del rendimiento de la prestación de los servicios públicos, no era una preocupación fundamental.

De ahí que, en la administración pública mexicana surgiera el interés por mejorar el uso de los recursos disponibles mediante políticas públicas focalizadas con el propósito de asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las familias y a las localidades más necesitadas y de esta forma lograr un mayor impacto que el que podría derivarse de una política universal que se aplica por igual a toda la población; pero la focalización presenta un

gran riesgo: cómo asegurarse que se beneficien quienes más los necesitan, cómo no destinar recursos a quienes no se encuentran en una situación apremiante.

Sin embargo, la focalización mal empleada puede, incluso, ampliar las brechas de injusticia y aumentar la inequidad; además, ser identificado en un programa focalizado puede ser considerado un estigma que favorezca la marginación o exclusión social; por ejemplo, la falta de organización y movilización de recursos por parte de los sectores pobres y marginados frente a grupos bien organizados y con basta capacidad para movilizar recursos (por ejemplo los grupos empresariales) puede generar un costo político para el consenso y el apoyo sostenido a la focalización. De igual manera, el acceso diferenciado a la información puede dar pauta a la distorsión de esta para que ciertos grupos (sindicatos y organizaciones políticas afiliadas a partidos políticos como por ejemplo Antorcha Campesina o el Frente Popular Francisco Villa) sean identificados como posibles beneficiarios de las acciones públicas, e incluso pueden presentarse incentivos perversos para permanecer en el grupo de beneficiarios (Hernández, 2005).

Por otra parte, la focalización ha sido vista como un aspecto esencial de la política social en el marco de la modernización en la administración pública, pues se le atribuyen virtudes para generar un sistema información de primera mano puesto que al tener bien identificados a los beneficiarios de las acciones, se evita que estos sean doblemente contabilizados o mal registrados; hecho que constituye una herramienta clave para la generación de evidencia y la evaluación de los resultados e impacto de los programas sociales. Vale la pena señalar que la focalización perfecta en las políticas sociales no existe, más bien proporciona aspectos fundamentales para ser cuidados en el proceso de diseño de políticas tomando en consideración diversos elementos como: la viabilidad, el costo, los incentivos que genera y la efectividad (Hernández, 2005).

Resumiendo, heterogeneidad geográfica, diversidad político-administrativa y pluralidad social; marginación; vulnerabilidad social y desigualdad constituyen un escenario de gran complejidad en México en el que no basta con voluntad política para superar los problemas sociales. El reto implica en primer lugar, ampliar la participación de los diferentes sectores sociales; además de articular varios instrumentos de política a fin de que la intervención pública se convierta en una verdadera política pública, en lugar de limitarse a programas gubernamentales definidos de manera unilateral. Significa en el fondo transformar: relaciones asimétricas de poder, estructuras de distribución del ingreso, el acceso a servicios, entre otros, pero en especial implica modificar formas de gobierno.

En un contexto caracterizado por la presencia constante de problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, además de una administración pública necesitada de eficiencia en su accionar y gobiernos ávidos de legitimidad y reconocimiento social; en México se han puesto en marcha importantes iniciativas para combatir la pobreza. El programa Progresá (iniciado en 1997) y el programa Oportunidades (iniciado en 2002) son dos de las iniciativas más innovadoras y exitosas para atender la pobreza sobre los individuos; mientras que, para atender el rezago comunitario, se creó, entre otros programas sociales, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

Programas enfocados a atender el rezago social y la marginación.

Formalmente, la política social que desarrolla el gobierno federal encuentra sus propósitos básicos y sus principios rectores en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; desde entonces, los esfuerzos del Estado en temas como educación, salud, seguridad social y servicios públicos han estado presentes en las acciones de gobierno (Cordera, 2007)⁴.

La atención a zonas prioritarias tiene como finalidad atender los problemas de desigualdad y marginación en las comunidades con mayor índice de marginación. Los primeros esfuerzos pueden ubicarse en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) que pretendía 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; no pretendía atacar a la pobreza a nivel individuo; sino en atender las condiciones de marginación en el medio rural. Las actividades en el marco del programa consistían en crear, mejorar o ampliar la infraestructura rural, así 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.

Debido a la crisis fiscal en la década de los 80's que afectó a muchos países de la región, el gobierno mexicano se vio forzado a adoptar la focalización de los recursos como estrategia para atender las demandas sociales, de tal suerte que COPLAMAR fue sustituido por el Programa Nacional de Solidaridad que estaba integrado por 3 líneas de acción una de las cuales consideraba la 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; no obstante las acciones encaminadas a atender el rezago de las localidades fueron escasas. La siguiente administración (1994-2000) más que llevar a cabo acciones para el impulso de las localidades marginadas empleó el concepto de

⁴ Los actuales programas sociales mexicanos forman un complejo entramado cuyo origen se encuentra en las diferentes concepciones sobre la responsabilidad social del Estado desarrolladas a lo largo de diferentes momentos de la historia de México. De acuerdo con Rolando Cordera (2007), a partir de la segunda mitad del siglo XX, pueden identificarse cuatro generaciones de programas, sin que ello implique una sucesión continua o un quiebre entre una generación y otra sino que es posible el traslape de las mismas. La primera (1940-1970) se basó en una estrategia que acompañara el proceso de industrialización del país, con el objetivo de incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social (incluyendo servicios de salud) y a las protecciones laborales (sindicatos, salarios mínimos y horarios legales, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones en especie, etc.). La segunda generación (mediados de los 70 y fines de los 80) se integró por programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación en zonas y comunidades marginadas, principalmente del ámbito rural; los programas emblemáticos de esta generación fueron la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). La tercera generación (fines de la década de 1990) consiste en la focalización de los programas sociales hacia grupos sociales en situación de pobreza o vulnerabilidad, sus dos características fundamentales son que no contemplan la participación de la población en su diseño, ejecución o evaluación y la "Transferencia Condicionada" de apoyos; ejemplo claro es el Programa Oportunidades. La cuarta generación de programas sociales se caracteriza por la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios y el retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales, para pasar a convertirse solo en responsable de su financiamiento (el diseño original del programa del Seguro Popular, la subrogación de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social «IMSS» y el Programa de Estancias Infantiles son ejemplos de este tipo de programas sociales).

marginación para identificar a las poblaciones objetivo del Programas de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

La administración de Vicente Fox continuó reforzando la identificación de la población objetivo del Programa Oportunidades mediante indicadores de rezago social y de marginación; pero en el año 2002 creó el Programa para el Desarrollo Local (PDL) en el marco de la estrategia Microrregiones con la intención de retomar las acciones de impulso a la infraestructura pública, ampliación de redes de agua potable, electrificación y construcción de caminos, así como de asistencia en materia de salud (Reglas de Operación del PDL, 2005, 2006, 2007, 2008). Se buscaba 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 funcionarían como polos de desarrollo.

La forma de trabajo estaba fundamentada en la unión de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos de los territorios con mayor marginación en el país, así como la coordinación con los programas participantes de 14 secretarías de Estado, con organismos desconcertados y/o sectorizados en el establecimiento de las banderas blancas⁵. 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, y lograr así las banderas blancas (Amaya, 2011).

La acción del PDL fue favorecida en 2004 con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en la que se reconocía la importancia de brindar atención a las Zonas de Atención Prioritaria haciendo referencia a aquellas áreas o regiones, no solamente rurales sino también urbanas, cuya población registrase índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos que limiten el desarrollo social de las personas y de las comunidades. Con esto se dio pauta para la creación en el año de 2008 del Programa de Atención a Zonas Prioritarias (PAZAP), cuyo objetivo era 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 enfocando sus acciones en atender rezagos en materia de servicios a nivel vivienda, con un énfasis particular en la construcción de pisos firmes (Reglas de Operación del PAZAP, 2008).

En el marco del PAZAP existieron dos tipos de apoyo uno de ellos orientado al mejoramiento de las condiciones de vivienda, el otro apoyo enfocado a la creación y mejoramiento de la infraestructura social básica. Para recibir los apoyos, era necesario que

⁵ Las Banderas Blancas son acciones y obras de infraestructura social básica, servicios y desarrollo comunitario consideradas esenciales para impulsar el desarrollo micro regional. Están relacionadas con: suministro eléctrico, camino, servicio educativo básico, telefonía, salud, servicio público de computación y acceso a internet, suministro de agua, abasto, piso firme, saneamiento, impulso a la actividad productiva, plan de ordenamiento urbano local, legalización patrimonial rural e identidad jurídica, centros con conectividad digital, clínicas, abasto y proyectos productivos donde hacen más falta.

el gobierno municipal presentara los proyectos mediante el COPLADE a la delegación estatal de la SEDESOL quien era la responsable de analizar técnica y normativamente el proyecto además de determinar la disponibilidad de presupuesto. Finalmente, el Comité de Validación informaba por escrito al COPLADE en un máximo de 30 días, y, de no faltar ningún dato, se aprobaba la solicitud (Reglas de Operación del PAZAP, 2008).

Se contó así con un esquema en el que coexistieron dos programas encaminados a impulsar el desarrollo de las localidades consideradas marginadas, el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (PDL) y el Programa de Atención a Zonas Prioritarias (PAZAP). Aunque sus objetivos eran complementarios, su operación conjunta generaba conflictos de duplicidad en los costos de operación; por lo que a fin de emplear de mejor manera los recursos públicos, en el ejercicio fiscal del año 2009 tanto el PDL como el PAZAP fueron fusionados para dar origen al Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP). La intención de dicho programa era la de “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” (Reglas de Operación del PDZP, 2009).

Para el año 2013, la estructura del PDZP se modificó bajo el argumento de mejorar la focalización de los recursos pues ahora considera operar en: a) Localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales; y b) Localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación según los criterios de CONAPO. En términos generales, el programa en su operación no contempla la participación social pues solamente es la Sedesol la que define y determina el funcionamiento como se muestra a continuación (Reglas de Operación del PDZP, 2013):

- i. Anualmente el Programa fija metas en materia de infraestructura y apoyo a la vivienda, por Estado.
- ii. El ejecutor presenta un proyecto de inversión ante la Delegación federal de la Sedesol en el estado que corresponda.
- iii. La Sedesol analiza el proyecto, verifica si se apega a la normatividad y metas e informa por escrito sobre la viabilidad de este.
- iv. La Sedesol firma un convenio de ejecución con la instancia ejecutora seleccionada (y que normalmente es el municipio).
- v. Se liberan los recursos.
- vi. La instancia ejecutora lleva a cabo el proyecto.

Además de ello, el Programa apoyaba a aquellos municipios y localidades distintos a los señalados en caso de que estuvieran viviendo momentos de emergencia provocados por desastres o contingencias naturales (huracanes, terremotos, deslaves, inundaciones, entre otros eventos). En estos casos, se debía contar con un dictamen del Comité de Validación Central en el que se justificaban las obras o acciones, señalando la importancia de los

proyectos para aminorar los rezagos o las condiciones de emergencia o de excepción generadas por las contingencias naturales (Reglas de Operación del PDZP, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013).

Hasta 2014 el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias contemplaba operar en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) de las 32 entidades, conforme los siguientes criterios: a) Municipios de alta y muy alta marginación; b) Municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), independientemente de su grado de marginación; c) Localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones y sus áreas de influencia; y d) Localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando sus acciones no se entremezclaran con las actividades del programa Hábitat.

Como puede apreciarse el PDZP, tuvo como punto de partida el reconocimiento de la persistencia de la marginación y el rezago social imperante en las localidades de más de la mitad de los municipios del país y la contrastante desigualdad entre entidades federativas y al interior de estas (entre los diferentes municipios de cada estado y a nivel municipal entre sus diferentes localidades), por lo que era de vital importancia desarrollar estrategias diferenciadas de desarrollo local y regional a fin de reducir las brechas de desigualdad entre entidades, regiones y localidades.

Este esfuerzo de focalización a pesar de ser noble limitó cualquier estrategia o acción encaminada a reducir la desigualdad, la vulnerabilidad y la marginación en las comunidades. La razón es que, por una parte, en este nuevo escenario aquellas localidades que se ubicaban en municipios con un grado de marginación bajo y muy bajo quedaron fuera de todo intento por acceder a los apoyos, con lo cual se ampliaron las brechas. Por otra parte, en este esquema de operación del PDZP la participación de la población objetivo no estuvo considerada como un elemento fundamental en el diseño de las estrategias de desarrollo, por lo que la toma de decisiones y la definición de estrategias quedaron centralizadas en el Consejo de Planeación Municipal (COPLADEMUN). Esto generó que algunas localidades con un grado de marginación alto o muy alto pero que estaban ubicadas en municipios catalogados con un grado de rezago social y de marginación bajo o muy bajo vieron limitadas sus capacidades para procurarse un desarrollo integral, por lo que las brechas continuaron ampliándose, la pobreza y la marginación subsistieron.

Las acciones del PDZP, fueron evaluadas en el año 2014, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 arrojó la siguiente información:

a) La SEDESOL reportó el apoyo a 1,039 (83.1%) de los 1,251 municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP, en los que se atendió a 17,716 localidades y 669,304 viviendas; a 8 (40.0%) de los 20 municipios catalogados como predominantemente indígenas, en los que se atendió a 193 localidades y 7,833 viviendas; a 1,693 (62.2%) de las 2,720 localidades estratégicas para el desarrollo de las regiones, en beneficio de 267,098 viviendas, y a 5,165 (20.6%) de las 25,127 localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, en beneficio de 253,980 viviendas; sin embargo, la SEDESOL no dispuso de indicadores y metas para evaluar la

cobertura del programa, ni cuantificó las necesidades que plantea atender por tipo de apoyo y el número de habitantes beneficiados, que constituyen su población objetivo.

Debe tenerse presente que las localidades están integradas por una población variable (puede haberse tratado de rancherías que tienen poblaciones de hasta 50 habitantes), además de que en la mayoría se trató de localidades con un alto grado de migración lo cual reduce el impacto de la acción.

b) La SEDESOL dispuso de dos indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos general y específico del PDZP, y se registró un aumento de 2.0 % en la disminución porcentual de la brecha municipal entre municipios no pertenecientes a Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y los municipios localizados en dichas zonas (de 16.7% con respecto al 14.7% al cierre del año 2009). No obstante, los indicadores únicamente dan cuenta del acceso a la infraestructura básica en las viviendas y su mejoramiento, y no proporcionan información sobre el fortalecimiento del capital físico, la forma en que se da la integración de las regiones marginadas rezagadas o en pobreza, ni el desarrollo integral de los territorios que conforman las ZAP. Asimismo, se determinó que las obras y acciones que se realizan mediante el PDZP tienen duplicidad con las de 17 programas federales que atienden a población en rezago, en materia de mejoramiento de las viviendas y de dotación de infraestructura social y de servicios, además de que dichas obras deben ser ejecutadas directamente por los municipios, en términos de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas acciones demuestran que la operación del programa en un contexto heterogéneo se vuelve sumamente complicada por lo que no consideran la inclusión de actores sociales tanto de los municipios como de las localidades; además de que los mecanismos para conocer las demandas de la ciudadanía son inexistentes pues el diagnóstico de la realidad social se basa exclusivamente en los indicadores de pobreza y rezago social que elabora CONAPO.

Conclusiones

En una época marcada por el rápido avance del progreso científico y tecnológico, especialmente visible en los procesos de industrialización y en los cambios concomitantes en nuestras culturas y sociedades, la experiencia nos enseña que el éxito de cualquier intento de desarrollo depende de la bondad del conocimiento de los factores económicos, sociológicos y culturales propios de cada país o región. Del entendimiento de esas condiciones objetivas y de los medios de acción disponibles resultan la coherencia, la relevancia y la eficacia de las estrategias de desarrollo adoptadas.

Partiendo de este reconocimiento, una política social para un contexto enmarcado por problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la marginación debería comenzar por ser más abierta a la participación de la sociedad, no a limitar su acción dentro de la misma pues un factor de éxito es la corresponsabilidad. El esquema actual en el que se basa el PDZP, en lugar de contribuir a enfrentar la desigualdad y la marginación, tiende a incrementarla. El problema de fondo es que el proceso de diseño y ejecución del programa se aleja de la

realidad que pretende atender. Por ejemplo, la educación está segmentada entre la pública y la privada y registra muchas disparidades en el territorio nacional, arrastra serias deficiencias en su calidad y no logra adecuarse a la diversidad social y cultural de la población.

La estrategia del PDZP parte de clasificar la atención hacia las localidades con indicadores de marginación y de rezago social en los que no figuran fenómenos como la migración, la violencia de género, entre otros que son también factores de vulnerabilidad hacia individuos o localidades; pero el problema que busca atender el Programa contiene escollos fundamentales; a) grados de desarrollo sumamente diferenciales, lo que implica un contexto social y geográfico muy heterogéneo; hay municipios con niveles de desarrollo muy bajo en el norte y municipios muy desarrollados tanto en el sur como en el sureste del país. Estos últimos se dedican primordialmente a actividades extractivas y turísticas. De acuerdo a los valores estatales promedio del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb), los dos estados con los municipios más desarrollados en conjunto son Baja California Sur y Colima, mientras que los estados con municipios menos desarrollados son Guerrero y Oaxaca (Flamand, 2011).

Precisando aún más, en México conviven municipios con índices de desarrollo igual al promedio de Estados Unidos y otros con índices similares a los de países africanos. Un ejemplo de esta disparidad en el desarrollo se encuentra en el estado de México pues es una de las entidades federativas que más contribuye a la desigualdad en materia de desarrollo y además es uno de los estados con menor IDH (0.787). Por esta razón, es lógico que en él se presenten grados de desigualdad notorios y por ende grados de marginación altos; pero paradójicamente el Índice de marginación elaborado por CONAPO, lo cataloga con un grado de marginación bajo.

Por la forma en cómo se han implementado los programas es inevitable decir que los procesos de focalización no tuvieron los impactos deseados, pues mediante esta práctica se recentralizaron los procesos de toma de decisión y definición de las estrategias de desarrollo en los gobiernos y se limitó la participación ciudadana. En este tema de bienestar social, el gobierno federal ha adoptado un esquema en el que ha permitido la participación a los gobiernos locales, pero condicionando los niveles de seguimiento, control y rendición de cuentas. Por lo tanto, no se han diseñado mecanismos innovadores de colaboración y coordinación intergubernamental, por lo que estos programas focalizan y concentran sus acciones por lo que sus resultados son poco visibles. Se trata de una descentralización débil tanto normativa como políticamente, pues se limitó la participación de los ámbitos de gobierno locales.

Si bien es cierto que hubo un proceso de transferencia de mayores exigencias y responsabilidades a los gobiernos locales, también es cierto que no ocurrió lo mismo con los recursos que el gobierno federal asignó a las entidades federativas; mientras se continúe con esquemas que poseen cierto grado de subjetividad, inequidad o discrecionalidad en el diseño de programas y políticas para atacar la desigualdad y el rezago social, los esfuerzos de focalización seguirán siendo limitados en materia de política social. Así, a pesar de que por casi treinta años la política social se ha descentralizado de manera paulatina, los esfuerzos tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales en la puesta en práctica de programas sociales queda pendiente elaborar esquemas más eficientes de coordinación y colaboración intergubernamental.

Con relación a la pregunta: ¿Qué factores deberían determinar la congruencia de un programa que pretende atender los rezagos en infraestructura básica? es pertinente señalar que si bien una política que vaya encaminada a impulsar el desarrollo local, debe considerar no solamente indicadores de rezago social, sino también ponderar situaciones particulares de las localidades como lo son fenómenos de migración, de violencia de género, entre otras peculiaridades socio-demográficas que den una mayor pertinencia al enfoque territorial, planteado en el marco de dicho programa como mecanismo para fomentar la inclusión social en el desarrollo de las personas que habitan las zonas con mayores índices de marginación. No obstante, las reducciones sufridas en la política social y, en especial la eliminación de los programas orientados a impulsar el desarrollo de las zonas prioritarias, constituyen un obstáculo para definir con absoluta certeza los factores a considerar, por lo que sería prudente y necesario seguir indagando sobre los factores que determinan la congruencia institucional de dichos programas una vez que se retomara su puesta en práctica ya que discontinuidad únicamente genera que la desigualdad, la marginación y la vulnerabilidad persistan en la vida de la sociedad.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F.** (2006), “Estudio introductorio” en Cardozo, Brum. *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*; Miguel Ángel Porrúa, México.
- Amaya León, Luis Armando y Ocampo Hurtado, Roberto,** (2011), *El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 117, México.
- Cardozo Brum, Myriam I.** (2003), “Evaluación de políticas de desarrollo social”, en: *Política y Cultura; ¿Desarrollo social?*; Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, Número 20.
- Cardozo Brum, Myriam I.** (2005), *Políticas de lucha contra la pobreza en México: principales resultados, limitaciones y expectativas*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.
- Cardozo Brum, Myriam I.** (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*; Miguel Ángel Porrúa, México.
- CEPAL-ECLAC,** (2002), *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)** (2000), “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”, *Sitio Web*, [Página de Organismo Internacional], México, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/equidad.pdf>, [18-05-2021].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,** (2012), *Informe de pobreza en México 2012*; Coneval, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,** (2015), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014*, Coneval, México.
- Consejo Nacional de Población,** (2010), *Indicadores de Marginación*, CONAPO, México.

- Cordera Campos, Rolando, y Cabrera Adame, Carlos Javier, (2007),** *La Política social en México: tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diario Oficial de la Federación,** Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local, 2005, 2006, 2007, 2008. México
- Diario Oficial de la Federación,** Reglas de Operación del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, varios años.
- Diario Oficial de la Federación,** Reglas de Operación del Programa de Atención a Zonas Prioritarias 2008, México.
- Flamand, Laura; Martínez Pellégrini, Sára y Hernández, Alberto, (2007),** *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005*; Documento de análisis; El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Hernández F., Daniel, Orozco C., Mónica y Vázquez B., Sirenia, (2005),** “La focalización como estrategia de política pública” en: *Serie Documentos de Investigación 25*, Secretaría de Desarrollo Social.
- Jusidman, Clara, (2009),** “Desigualdad y política social en México”, en: *Revista Nueva Sociedad*, No. 220, marzo-abril, ISSN: 0251-3552.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (2000),** “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, en: Cordera Campos, Rolando y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, (2012),** *México, Mejores Políticas para un desarrollo incluyente*, Serie “Mejores Políticas”; OCDE, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009),** *Informe del Desarrollo Humano*. PNUD.
- Sales Heredia, Francisco J. (Coord.), (2012),** *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*; Primera edición, junio, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LXI Legislatura, México.
- Ziccardi, Alicia (comp.) (2001),** *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Zambrano B., Adalberto (2005).** “Gobernar implica gerenciar una apuesta técnica y política”; en: *Revista Visión Gerencial*. Año 1 núm. 1. Publicación Electrónica.

