

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



# Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados

Alejandro Navarro Arredondo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 127

Marzo de 2012

---

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.



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**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

Glen Antonio Magaña Roberts  
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  
Nora León Rebollo  
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

# Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados

Alejandro Navarro Arredondo

## Resumen

En el presente documento se examinan los programas sociales implementados en los 125 municipios más marginados de México, mismos que apuntan a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones; mitigando sus efectos inmediatos y mediante el desarrollo de capacidades. Entre los hallazgos más importantes del estudio se encuentran los siguientes:

- Debido al carácter prioritario de la erradicación de la pobreza y la escasez de recursos, en las últimas décadas se ha dado primordial importancia a los programas sociales selectivos. Se ha postulado que la focalización permitiría reducir la pobreza con más eficacia y menor costo.
- No obstante, la persistencia de segmentos significativos de la población mexicana en condiciones de pobreza ha llevado a reconocer las dificultades de las estrategias focalizadas para abatir este fenómeno. Esto se debe tanto a la volatilidad económica como a las deficiencias en capital humano y a factores que restringen la creación de empleos estables.
- Bajo estas condiciones, aunque ciertas acciones públicas tienen efectos a corto plazo, no siempre brindan a las familias una verdadera salida de la pobreza. Se ha generado así la necesidad de reanalizar la complejidad de la pobreza y buscar vías alternativas para superarla.
- El diseño conceptual de la Estrategia 100x100 reconoce la importancia de la coordinación interinstitucional para articular acciones y programas de desarrollo en los 125 municipios más marginados del país, sobre todo porque la complejidad de la pobreza rural hace que dicho problema no pueda ser resuelto con un solo programa ni por una sola dependencia, sino que requiere de la acción conjunta de diversas agencias gubernamentales. Esta lógica es en principio correcta, y el enfoque de coordinación se considera pertinente.
- Si bien el enfoque de coordinación institucional de la Estrategia 100x100 es conceptualmente apropiado, hay retos para que su diseño operativo impulse la superación de la marginación rural. La coordinación tiende a ser rígida, basada en mandatos por decreto y convenios que no toman en cuenta las dinámicas, prioridades y poder relativo de los actores institucionales involucrados.
- Las fallas en los procesos de coordinación de la Estrategia 100x100, al menos en Tehuipango Veracruz, han generado incumplimiento en las metas de inversión de los programas de Desarrollo Humano Oportunidades y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.

- Por lo anterior, la Estrategia 100x100, aunque ha demostrado flexibilidad y capacidad de innovación, no ha resultado suficiente para mejorar la calidad de vida en algunos de los municipios más marginados del país.

## **Introducción**

La Estrategia 100x100<sup>1</sup> es uno de los principales instrumentos de la política social en México y su finalidad es superar las condiciones de pobreza en los 125 municipios más marginados del país; para ello se plantean dos objetivos principales: 1) aumentar el ingreso de la población que habita en estos municipios mediante el incremento de la productividad y las oportunidades de empleo; y 2) mejorar la calidad de vida de sus habitantes con mayor acceso a servicios de salud y de educación, así como la provisión de infraestructura básica. Con la E100x100 el gobierno mexicano pretende coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno y de las propias comunidades en la implementación de diversos servicios sociales. Para complementar acciones y recursos, esta estrategia combina el enfoque territorial y la coordinación interinstitucional de programas pertenecientes a diferentes entidades y dependencias de la administración pública federal y local.<sup>2</sup>

Más allá de la tarea de la E100x100 en la reducción de la pobreza, es necesario reiterar que ésta se conforma de diversos programas de protección social. Es cierto que todos ellos comparten algunas características básicas, pero también poseen componentes acusadamente distintos: niveles de cobertura,

---

<sup>1</sup> De aquí en adelante se abreviará como E100x100.

<sup>2</sup> “La E100x100 no es un programa del gobierno federal, en el sentido de contar con una partida presupuestal específica; más bien se trata de un esquema de coordinación que conjunta las acciones de diferentes programas federales que promueven el desarrollo económico y social, y por lo tanto, hace concurrir los recursos asignados presupuestalmente a cada programa en los 125 municipios más marginados del país”. Tomado de [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012)

grado de universalidad en la prestación de los servicios, formas de financiamiento, mecanismos institucionales, entre otros. En virtud de lo anterior, el presente documento tiene como objetivo analizar los programas sociales que conforman la E100x100. La intención es hacer un énfasis en la revisión de conjunto de dicha estrategia e ilustrar la trascendencia de la coordinación como una actividad central de cualquier acción de superación de la pobreza. La coordinación, en este sentido, se traduce en hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades como los conflictos. Asimismo, desde la óptica de la planificación, la coordinación supone dar coherencia a las políticas de manera que se logre integrarlas dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

Así, el presente documento consta de cuatro apartados. El primero analiza la multidimensionalidad de la pobreza y la forma en que ésta ha influido en el diseño de políticas públicas. El segundo examina los ejes de trabajo de la E100x100, que tienen un enfoque territorial y de coordinación interinstitucional. En el tercer apartado se realiza el análisis de la vinculación entre dimensiones de pobreza y los programas que integran dicha estrategia; se intenta determinar los elementos de coordinación, o falta de ella, en esta política antipobreza. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan las conclusiones de los análisis precedentes.

### **Pobreza multidimensional y acciones para superarla**

La pobreza implica carecer de recursos para satisfacer necesidades básicas, y otras carencias que la acompañan, pero también es un problema relacionado con

la falta de capacidades y otros elementos culturales. Sufrir la pobreza consiste en no tener ingresos para el consumo de bienes, pero también en padecer varias dificultades, entre ellas, la exclusión social. Por ello, la pobreza adquiere un carácter multidimensional en términos de sus causas y manifestaciones.<sup>3</sup>

Ahora bien, la asignación de los recursos pertinentes para la superación de la pobreza es responsabilidad del Estado y conforma un área clave de las políticas públicas. En este contexto, los programas sociales se entienden como mecanismos de inclusión que facilitan el ejercicio de una ciudadanía plena a todos los habitantes de una nación. Debido al carácter prioritario de la erradicación de la pobreza y la escasez de recursos, en las últimas décadas se ha dado primordial importancia a los programas focalizados. De hecho, se ha postulado que, a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización permitiría que los gobiernos redujeran la pobreza con más eficacia y menor costo.<sup>4</sup>

No obstante, la persistencia de segmentos significativos de la población mexicana en condiciones de pobreza ha llevado a reconocer las dificultades de las estrategias focalizadas para abatir este fenómeno. Esto se debe tanto a la volatilidad económica como a las deficiencias en capital humano y a factores que restringen la creación de empleos estables. Debido a estas condiciones, aunque ciertas acciones públicas tienen efectos a corto plazo, no siempre brindan a las familias una verdadera salida de la pobreza. Se ha generado así la necesidad de

---

<sup>3</sup> Amartya Sen, “El bienestar, la condición de ser agente y la libertad”, en Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelon, 1997.

<sup>4</sup> Ana Sojo, “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales” en *Revista de la CEPAL*, núm, 91, abril de 2007.

reanalizar la complejidad de la pobreza en sus distintas expresiones y buscar vías alternativas para superarla.<sup>5</sup>

Las causas de la pobreza son diversas; junto con bajos niveles de ingreso, las familias pobres presentan insuficiencias de capital humano y en materia de nutrición, salud y educación, entre otras cosas; lo que afecta las posibilidades futuras de los más jóvenes y atenta contra la igualdad de oportunidades. Otros factores que contribuyen sistemáticamente a la reproducción de la pobreza son de carácter adscriptivo: se argumenta que ser mujer, pertenecer a una minoría étnica y vivir en zonas rurales son claras desventajas sociales que restringen las probabilidades de contar con un nivel adecuado de ingresos y oportunidades.<sup>6</sup> Por otra parte, la exposición a situaciones adversas, como las crisis económicas y los desastres naturales, suele afectar más a los más pobres, que disponen de menos activos para defenderse ante estas perturbaciones.<sup>7</sup> En virtud de lo anterior, se podría decir que la pobreza es un fenómeno multicausal.<sup>8</sup>

La multidimensionalidad de la pobreza y su carácter de proceso tienen implicaciones respecto a las políticas orientadas a superarla. En términos generales, se ha planteado que para superar la pobreza es necesario intervenir en los factores socioeconómicos determinantes de la probabilidad de ser pobre: 1) los

---

<sup>5</sup> Emilio Duhau, “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.

<sup>6</sup> Bernard Boxill, “Igualdad, discriminación y trato preferente”, en Peter Singer, (ed.), *Compendio de ética*, Madrid, Alianza, 1995.

<sup>7</sup> Emanuela Galasso y Martin Ravallion, “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”. Documento de trabajo núm. 3165, Washington, D.C., Banco Mundial, 2003.

<sup>8</sup> Tomando como base el concepto que puso en boga el Informe sobre Desarrollo Humano, concebido bajo la influencia del enfoque de capacidades de Amartya Sen, la pobreza se ha caracterizado como “la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Nueva York, PNUD, 1997, p. 12.

activos físicos; 2) el capital educativo y su influencia en las distintas posibilidades de inserción laboral; 3) las diferencias de capital social, y 4) los tipos de organización familiar.<sup>9</sup>

En México, la multidimensionalidad de la pobreza incluye los siguientes factores: ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud o seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos y alimentación. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), algunas de las carencias que inciden en la pobreza multidimensional en nuestro país disminuyeron entre 2008 y 2010. Por ejemplo:

- La falta de acceso a servicios de salud se redujo de 40.8% (44.8 millones de personas) a 31.8% (35.8 millones de personas).
- La carencia de seguridad social pasó de 65.0% (71.3 millones de personas) a 60.7% (68.3 millones de personas).
- La carencia de servicios básicos en la vivienda pasó de 19.2% (21.1 millones de personas) a 16.5% (18.5 millones de personas).
- El porcentaje de población con carencias asociadas a la calidad de la vivienda disminuyó de 17.7% (19.4 millones de personas) a 15.2% (17.1 millones de personas).
- El rezago educativo se redujo de 21.9% (24.1 millones de personas) a 20.6% (23.2 millones de personas); y

---

<sup>9</sup> Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pavez, “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica”, en Serie Manuales, núm. 36/LC/L.2179-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

- El porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7% (23.8 millones de personas) a 24.9% (28.0 millones de personas).<sup>10</sup>

Sin embargo, el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar aumentó de 49% a 52% entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo pasó de 16.7% a 19.4%. Todo lo anterior dio como resultado que, a nivel nacional, aumentara el porcentaje de la población en situación de pobreza de 44.5% a 46.2%; y que el número de personas pobres pasara de 48.8 millones a 52 millones.<sup>11</sup>

Así, cuando la pobreza se analiza más como proceso que como situación, se hace necesario entonces que las políticas públicas aborden sus factores de reproducción, como las oportunidades educacionales y de capacitación, la localización geográfica, el acceso a la propiedad y al capital social. Asimismo, es necesario que los programas sociales atiendan varias consecuencias de la pobreza como la pérdida de oportunidades, de bienestar, de cohesión social, de ampliación de los mercados de consumo; y se orienten a modificar las condiciones estructurales que determinan tanto la incidencia de la pobreza como sus manifestaciones. Lo anterior revela la importancia de programas sociales diversificados, flexibles y aplicables a las situaciones cada vez más variadas y cambiantes que enfrenta la población pobre.

Debido a la multidimensionalidad de la pobreza, si bien el crecimiento económico es fundamental para iniciar y mantener procesos de superación de

---

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “Comunicado de prensa núm.007”. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do) (consultado el 26 de marzo de 2012).

<sup>11</sup> *Idem.*

este fenómeno, éste no puede por sí solo superar los factores que inciden en su reproducción. Esto plantea un importante desafío a los programas sociales, mismos que deben permitir la conciliación de políticas de largo alcance, como el apoyo a la formación de capital humano y social para ayudar a las familias a superar los determinantes de la pobreza estructural; con las políticas asistenciales de corto plazo, que ofrecen protección ante eventos negativos de carácter transitorio.<sup>12</sup>

Uno de los aspectos imprescindibles de la formación y acumulación de capital humano es garantizar el acceso universal a servicios de educación y salud. Pero sus efectos se reflejarán en la generación siguiente, cuando los actuales beneficiarios de una mejor educación se incorporen con perspectivas más favorables en el mercado laboral. Los programas de corte más asistencial, por ejemplo los programas de transferencias monetarias a los hogares pobres, tienen efectos inmediatos, pues permiten a segmentos importantes de la población mejorar su bienestar y elevar sus ingresos a corto plazo.

No obstante, para la adecuada ejecución de programas es imprescindible que exista una sólida coordinación interinstitucional, capaz de mantener la coherencia de las acciones y lograr su cumplimiento a largo plazo. Durante varias décadas, los programas sociales en México se entendieron como políticas compensatorias focalizadas en los más pobres, lo que impidió reestructurar la política social en forma integrada. Pero poco a poco se ha observado un cambio de orientación y se empiezan a adoptar nuevas iniciativas con el propósito de

---

<sup>12</sup> Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, D.F., CEPAL/Siglo Veintiuno Editores, 2005.

atender las múltiples causas y consecuencias de la pobreza con una mayor orientación multisectorial y territorial.<sup>13</sup> Al respecto, en la siguiente sección, se analizará cómo la E100x100 encaja en esta nueva orientación de las políticas de superación de la pobreza.

### **Los ejes de acción de la E100x100**

De acuerdo con información consignada en la página *web* de la E100x100<sup>14</sup>, el problema central que ésta pretende encarar es la marginación en los municipios más pobres del país. Para los diseñadores de la E100x100, la marginación tiene varios efectos que están interrelacionados: 1) un déficit de capacidades por desnutrición y bajos niveles de salud y educación; 2) un déficit de oportunidades por un entorno de escasa generación de empleos o ingresos insuficientes; 3) inequidad territorial entre municipios y localidades. Además, debido a las características específicas de las zonas rurales de alta y muy alta marginación, las brechas de desarrollo entre estas zonas y otras más dinámicas se van incrementando.

Los responsables de la E100x100 también han definido las causas que provocan el problema de marginación en los 125 municipios más pobres del país. Dichas causas son: a) el aislamiento e inaccesibilidad de las localidades marginadas: la orografía con caminos y carreteras poco transitables, aunado a una baja cobertura de telefonía e *Internet*, hace que la accesibilidad hacia las localidades sea difícil; b) el estancamiento económico: las localidades marginadas

---

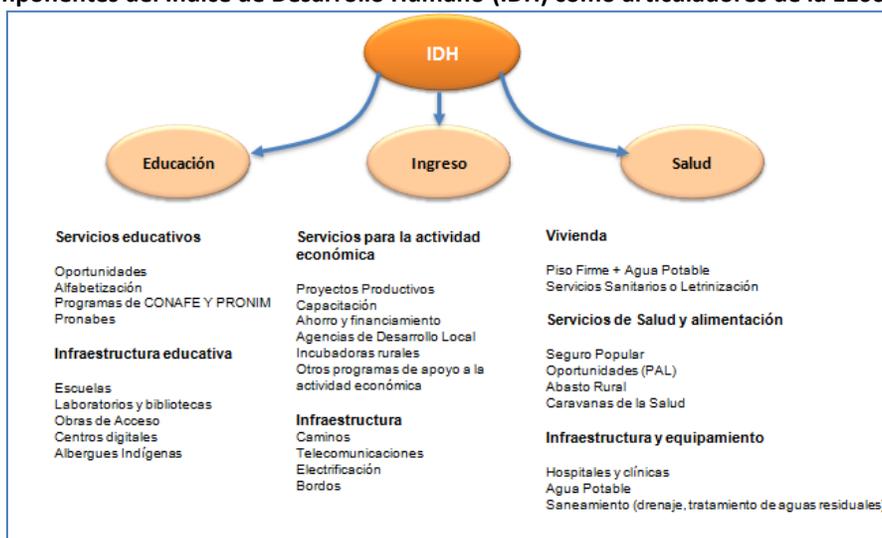
<sup>13</sup> Miguel Székely, “Hacia una nueva generación de política social”, en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 2, México, Sedesol, 2002.

<sup>14</sup> Disponible en [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

tienen bajas tasas de crecimiento económico debido a la falta de inversión, actividades no rentables, y acceso limitado a financiamiento; c) escasa generación de capital humano: principalmente causado por la insuficiente provisión de servicios educativos y de salud; d) viviendas inadecuadas: con una baja cobertura de servicios (agua, electricidad, drenaje), así como altos niveles de hacinamiento y localización en zonas de riesgo; y e) la degradación de los recursos naturales: causada por el manejo inadecuado de residuos y el crecimiento desordenado.

A partir de este diagnóstico se establecieron varios programas sociales para impulsar el desarrollo integral de los 125 municipios, los cuales presentan los mayores rezagos. Lo anterior a través de la concurrencia de recursos federales, estatales y municipales y mediante un enfoque territorial de coordinación interinstitucional. Para instrumentar los ejes de trabajo de la E100x100, se tomó como fuente de inspiración a las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) (gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como articuladores de la E100x100**



Fuente: Tomado de: [www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt](http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt) (consultado el 15 de febrero de 2012).

Con este esquema de coordinación, la E100x100 intenta detener y eventualmente revertir las enormes desigualdades económicas y sociales que afectan a las áreas rurales más pobres del país. Es decir, pretende lograr un crecimiento menos desequilibrado y desigual en el plano territorial mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo de las zonas rurales. En una primera etapa, la estrategia se concentra en dotar a dichas zonas de un piso mínimo de infraestructura básica que en lo inmediato permita reducir los altos niveles de marginación, pero también sienta las bases para un mejor aprovechamiento de los activos productivos locales.<sup>15</sup> En un segundo momento, la E100x100 se enfoca hacia la provisión de asistencia técnica y tecnológica aplicada directamente a proyectos productivos.

Así, la E100x100 descansa en la hipótesis de que la asistencia a las áreas rurales marginadas se traducirá en un mayor bienestar para sus habitantes. Esta estrategia asume también que las áreas rurales más marginadas del país tienen un potencial de desarrollo y, por ello, se pueden generar las condiciones para que la inversión, el empleo y el ingreso, en el largo plazo, crezcan lo suficiente para abatir la marginación. El eje de acción primordial en el que se basa el diseño de la E100x100 es la coordinación institucional. A través de ésta se pretende articular tanto los programas de diversas secretarías y entidades, como las acciones y proyectos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Lo anterior con la finalidad de hacer más eficiente la aplicación de los recursos disponibles y potenciar el desarrollo de las localidades mediante la

---

<sup>15</sup> Se refiere a la infraestructura en sentido amplio, como puede ser desde la social (escuelas en educación básica, hospitales, agua potable y alcantarillado); y económica (vías de comunicación, telecomunicaciones).

concentración de obras de infraestructura y servicios básicos. Los mecanismos de coordinación considerados en el diseño de la E100x100 son tanto verticales como horizontales; es decir, entre los distintos órdenes de gobierno como entre dependencias al interior de cada nivel de gobierno. En marzo de 2007, en el seno de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, se formalizó un esquema de grupos de trabajo intersecretariales, tanto a nivel estatal como a nivel central, y se establecieron subcomités especiales dentro de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades y Coplademunes) (gráficas 2 y 3).<sup>16</sup>

**Gráfica 2**  
**Coordinación intersecretarial de la Estrategia 100x100**



Fuente: Tomado de: [www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt](http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt) (consultado el 15 de febrero de 2012).

<sup>16</sup> Fuente: Tomado de: [www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt](http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt) (consultado el 15 de febrero de 2012).

**Gráfica 3**  
**Coordinación sectorial de la Estrategia 100x100**



Fuente: Tomado de: [www.objetivosdesdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt](http://www.objetivosdesdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt) (consultado el 15 de febrero de 2012).

En ese sentido, la coordinación es entendida como un acuerdo mediante el cual las actividades de los diferentes niveles de gobierno son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades, promover complementariedades y compartir gastos. A continuación, se analizará con mayor profundidad el conjunto de programas sociales articulados a cada una de las dimensiones de la E100x100 y se identificarán sus elementos principales. Asimismo, y con el fin de corroborar cómo funcionan los esquemas de coordinación de dicha estrategia, se examinará a detalle la implementación de algunos de estos programas en un municipio marginado del estado de Veracruz.

## **Programas sociales federales de la Estrategia 100x100**

La diversidad de los programas sociales que se ejecutan en la Estrategia 100x100 refleja el carácter multidimensional de la pobreza. Dichos programas tienen una amplia gama de objetivos y líneas de acción. Algunos intentan paliar los efectos de la pobreza mediante transferencias monetarias, programas de vivienda social y programas de alimentos. Otros buscan atenuar los riesgos sociales y la vulnerabilidad, por lo que prestan asistencia compensatoria de emergencia a los municipios más marginados. En algunos casos, estos programas responden a las necesidades y características específicas de ciertos grupos de población como los jóvenes, las personas con discapacidad, indígenas y otros.

También hay programas con orientación productiva y de empleo, que tienen como objetivo potenciar la capacidad productiva de los sectores más pobres mediante actividades de capacitación, proyectos productivos y acceso al crédito. Por último, están los programas en los que se da prioridad a la participación de las comunidades en el proceso de mejoramiento de sus propias condiciones de vida.

Dadas las posibles sinergias o complementariedades entre los programas sociales y las diferentes dimensiones del índice de desarrollo humano, en esta sección se intentará hacer un listado de todos aquellos programas que, en sus reglas de operación, se vinculen a los ejes de trabajo de la E100x100. La identificación de los programas se llevará a cabo por cada una de las seis vertientes de la estrategia.

### *Vertiente Salud*

Consiste en ampliar y mejorar la calidad y acceso a los servicios de salud en los municipios más marginados del país. Para tal fin, se contemplan acciones que incrementen el equipo en unidades de salud, así como la prevención de enfermedades y el mejoramiento de los niveles de nutrición (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Inventario de programas sociales de la E100x100 (Vertiente Salud)**

<b>Sector</b>	<b>Programas sociales</b>	<b>Descripción de acciones estratégicas</b>
<b>Salud</b>	Comunidades saludables	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apertura, rehabilitación y equipamiento de hospitales, clínicas y unidades móviles</li><li>• Caravanas de Salud</li><li>• Seguro Popular</li><li>• Apoyos a adultos mayores</li><li>• Apoyo alimentario</li><li>• Lecherías</li><li>• Despensas</li></ul>
	Atención a personas con discapacidad	
	Protección y desarrollo integral de la infancia	
	Atención a familias y población vulnerable	
	Caravanas de salud	
	Seguro médico para una nueva generación	
	Sistema integral de calidad en salud	
	IMSS-Oportunidades	
	Abasto rural y abasto social de leche	

Fuente: Tomado de: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

### *Vertiente Vivienda*

Estas acciones contribuyen a mejorar la calidad de vida de las familias al ofrecerles una vivienda digna y capaz protegerlas de la intemperie. Además, se consideran actividades para mejorar la infraestructura social relacionada con la vivienda, la cual tiene un impacto directo en la incidencia de enfermedades gastrointestinales y respiratorias (pisos firmes, servicios sanitarios, fogones ecológicos, agua potable, drenaje) (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Inventario de programas sociales de la E100x100 (Vertiente Vivienda)**

Sector	Programas sociales	Descripción de acciones estratégicas
Vivienda	Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fogones</li> <li>• Muros</li> <li>• Pisos Firmes</li> <li>• Servicios sanitarios</li> <li>• Techos</li> <li>• Títulos de propiedad</li> <li>• Vivienda en paquete</li> </ul>
	Desarrollo de Zonas Prioritarias	
	Prevención de riesgos en los asentamientos humanos	
	3 x 1 para Migrantes	
	Vivienda rural	
	Construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales	
	Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	
	Apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza para regularizar asentamientos humanos irregulares	

Fuente: Tomado de: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

### *Vertiente Educación*

Acciones encaminadas a mejorar el acceso y calidad de los servicios educativos, como la construcción de escuelas y albergues indígenas, y la creación de condiciones e incentivos para fomentar la inscripción y permanencia de la población a los servicios educativos (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Inventario de programas sociales de la E100x100 (Vertiente Educación)**

Sector	Programas sociales	Descripción de acciones estratégicas
Educación	Educación inicial y básica para la población rural e indígena (CONAFE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de nuevas escuelas</li> <li>• Caminos de acceso</li> <li>• Albergues indígenas</li> <li>• Cursos de alfabetización y de atención al rezago educativo</li> <li>• Programas de Capacitación</li> <li>• Becas Educativas</li> </ul>
	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	
	Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	
	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	
	Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	
	Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	
	Desarrollo Humano Oportunidades	

Fuente: Tomado de: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

### *Vertiente Infraestructura*

Acciones que están orientadas a incrementar la productividad y oportunidades de empleo a través de la conectividad entre regiones, aumentando las posibilidades de la población para comunicarse, trasladarse y transportar mercancías de manera ágil y a costos menores. Estas acciones también intentan mejorar la integración social y económica de la población en situación de pobreza (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Inventario de programas sociales de la E100x100 (Vertiente Infraestructura)**

<b>Sector</b>	<b>Programas sociales</b>	<b>Descripción de acciones estratégicas</b>
<b>Infraestructura</b>	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ampliación, rehabilitación y apertura de carreteras</li><li>• Puentes y caminos rurales</li><li>• Conectividad Digital</li><li>• Centros comunitarios para el desarrollo</li><li>• Electrificación</li><li>• Sistemas de agua potable</li><li>• Sistemas de saneamiento</li></ul>
	Desarrollo de Zonas Prioritarias	
	Prevención de riesgos en los asentamientos humanos	
	3 x 1 para Migrantes	
	Apoyo a proyectos de comunicación indígena	
	Construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales	
	Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	

Fuente: Tomado de: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

### *Vertiente Productividad*

Son acciones para aumentar la provisión de capital humano, financiamiento, infraestructura productiva, certeza jurídica y seguridad pública, así como para incrementar la generación de ingreso con base en proyectos productivos, capacitación, programas de apoyo y empleo temporal (cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Inventario de programas sociales de la E100x100 (Vertiente Productividad)**

Sector	Programas sociales	Descripción de acciones estratégicas
<b>Productividad</b>	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	• Proyectos Agroindustriales
	de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	• Empleo temporal
	Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural	• Cajas de Ahorro
	Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor	• Proyectos ganaderos y pecuarios
	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	• Talleres de oficina
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	• Agencias de Desarrollo Local
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	• Financiamientos
	Creación de Empleo en Zonas Marginadas	• Estancias Infantiles
	Programa de empleo temporal	• Cursos de capacitación para la productividad
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	• Pro-campo, Alianza.
	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	• Pro-campo, Alianza.

Fuente: Tomado de: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

*Vertiente Protección de los Recursos Naturales*

A través de estas acciones ambientales se pretende mejorar la productividad del sector agrícola y lograr la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, actividades que a su vez contribuirán a la preservación del patrimonio nacional y a la generación de ingresos y empleos en las zonas rurales (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Inventario de programas sociales de la E100x100 (Vertiente Protección de los Recursos Naturales)**

Sector	Programas sociales	Descripción de acciones estratégicas
<b>Protección de los Recursos Naturales</b>	Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación y protección de bosques y selvas.</li> <li>• Manejo sustentable de recursos naturales.</li> <li>• Uso de energías renovables.</li> <li>• Dotación de energía no convencional en comunidades rurales.</li> <li>• Reutilización de aguas tratadas.</li> <li>• Disminución de residuos sólidos.</li> </ul>
	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	
	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	
	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Coejercicio SNIDRUS)	
	Programa de Desarrollo y Producción Forestal	
	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	
	Programa de Pago por Servicios Ambientales	
	Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	
	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	
	Programas Especiales de Restauración Forestal	
	Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia	

Fuente: Tomado de: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (consultado el 15 de febrero de 2012).

Como se puede observar en los cuadros anteriores, los programas sociales articulados a la Estrategia 100x100 trabajan bajo un esquema de coordinación por vertientes. Con apoyo en éstas las dependencias federales y sus órganos desconcentrados realizan acciones e inversiones convergentes, organizadas de manera territorial (la unidad de trabajo es el municipio), mismas que se suman a los recursos de los gobiernos estatales y municipales en los 125 municipios incluidos en la estrategia.

El objetivo específico de la coordinación por vertientes es consolidar y dar seguimiento a las propuestas de inversión destinadas a los territorios que atiende la E100x100, definiendo metas específicas a alcanzar. Para lograrlo, los esfuerzos de coordinación iniciaron con las convocatorias que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) hizo a través de sus delegaciones en los estados a todas las representaciones de las dependencias y organismos federales para sumarse a la

estrategia, también se invitó a los gobiernos estatales y municipales. De esta forma, en cada estado se establecieron grupos de trabajo por vertientes de acción y se constituyó un sistema interinstitucional de información sobre las obras y acciones realizadas.

El tipo de relaciones que se establece entre estos actores organizacionales son de lo más variadas según sus orientaciones, objetivos y posiciones. Pero la coordinación se logra a través de un instrumento legal que deriva de la Ley de Planeación<sup>17</sup> en sus artículos 33, 34, 37 y 38. Se trata de la suscripción de *Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social*, mediante los cuales el gobierno federal promueve, con los gobiernos de los estados, mecanismos de planeación, ejecución y coordinación de acciones dirigidas a reducir la marginación rural. En el marco del citado Convenio de Coordinación la federación, los estados y los municipios se comprometen de manera conjunta a destinar recursos orientados a las zonas de atención prioritaria previamente determinadas, adoptando un esquema de aportación asociado y complementario.

En los Convenios de Coordinación se establece que los Coplades y Coplademunes serán las instancias adecuadas para sentar las bases y compromisos que permitan impulsar estrategias de desarrollo social y urbano. De esta forma, estas instancias de coordinación desarrollan una función de enlace con el resto de las organizaciones mencionadas anteriormente. Ubicándonos en el ámbito local, los Coplades y Coplademunes tienen a su cargo la supervisión de la ejecución de la E100x100 en cada uno de los municipios participantes, y para ello deben interactuar en forma vertical con los funcionarios locales de cada municipio,

---

<sup>17</sup> Documento disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

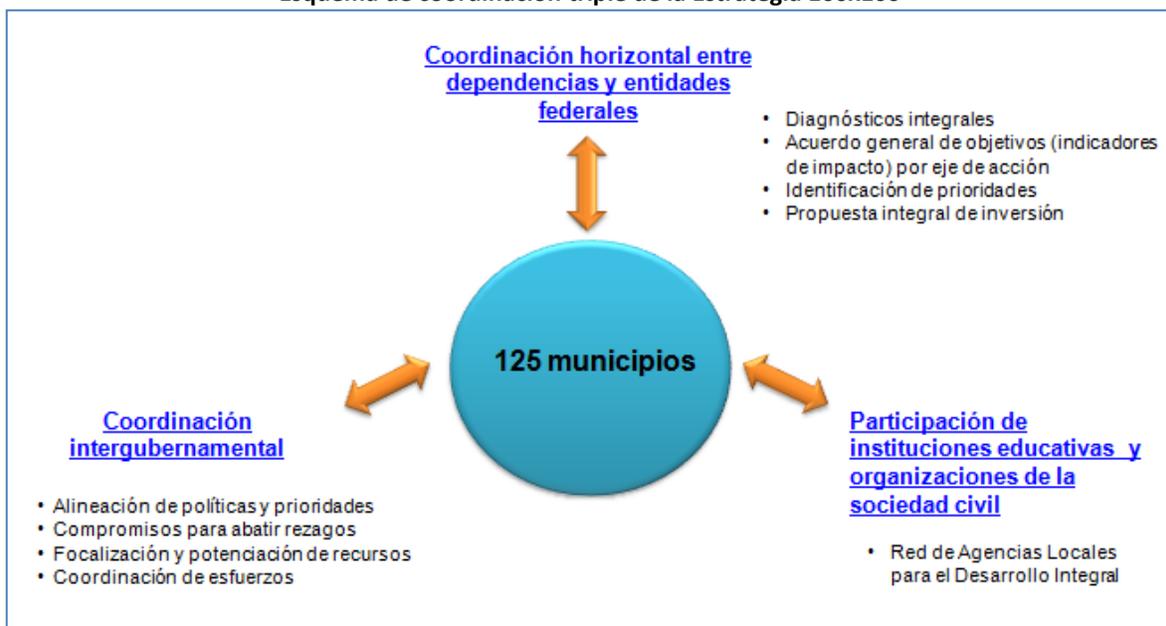
las organizaciones de base y la comunidad beneficiaria. A su vez, establecen relaciones de tipo horizontal con funcionarios y responsables de otras dependencias estatales y federales a efecto de coordinar el uso racional de los recursos, dar seguimiento y verificar el desarrollo y ejecución de las obras o acciones, vigilar que los ejecutores cumplan con la normatividad aplicable y remitir mensual y trimestralmente a la delegación estatal de Sedesol la información programática y presupuestaria del ejercicio de la estrategia.

Es así que la implementación del programa se realiza a través de una relación de tipo contractual, mediante la cual la Federación, los estados y los municipios, aceptan intervenir en la E100x100 y desarrollarla en los términos y condiciones referidas en los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social. Con la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales se prevé que los mismos asuman aspectos de gestión, organización y planificación, mientras que la Federación se obliga entre otras consideraciones a asesorar a los gobiernos locales en los aspectos normativos y transferir dinero en partidas regulares para financiar dicha estrategia.

Gracias a la actuación de Coplades y Coplademunes es factible lograr la integración y convergencia entre los sectores que gestionan políticas públicas de diferentes carteras (salud, educación, vivienda, productividad, infraestructura, recursos naturales) y de las distintas unidades políticas administrativas territoriales, a saber, gobierno federal, gobiernos estatales y municipios. Esta articulación se refiere a cómo los ámbitos de gobierno se coordinan e integran en territorios específicos, con ello, se trata de evitar la fragmentación sectorial de las políticas públicas. Su principal estrategia es desarrollar mecanismos de

coordinación, integración y convergencia territorial, incluso con la participación de organizaciones de la sociedad civil (gráfica 4).

**Gráfica 4**  
**Esquema de coordinación triple de la Estrategia 100x100**



Fuente: Tomado de: [www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt](http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt) (consultado el 15 de febrero de 2012).

El somero análisis hasta ahora presentado deja solamente en claro el papel que juegan las vertientes, los Convenios de Coordinación y los Coplades y Coplademunes como mecanismos de coordinación de la E100x100. Sin embargo, queda pendiente averiguar cuál es el impacto que pudieran tener estos mecanismos en los resultados de los programas sociales articulados a la estrategia. Con el fin de obtener mayor precisión sobre este punto, a continuación, se presenta un caso de una evaluación de la E100x100 en cuanto a la eficacia de sus instrumentos de coordinación y programas en el municipio de Tehuipango, Veracruz.

## **Implementación de la E100x100 en el municipio de Tehuipango, Veracruz**

Después de la firma de los Convenios de Desarrollo Social y como paso previo a la puesta en marcha la Estrategia 100x100, las autoridades de Sedesol se dieron a la tarea de realizar levantamientos de la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) en los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). A partir de estas encuestas, se elaboró un diagnóstico integral (social, económico, demográfico, político, administrativo) en cada uno de los municipios participantes. Los diagnósticos municipales ofrecen un panorama de los problemas más acuciantes en estos municipios marginados, tales como la pobreza, la insuficiencia de infraestructura básica, la inseguridad alimentaria y la persistencia de brechas regionales y sectoriales. También se destacan otros elementos como el deterioro de los recursos naturales.

Gracias a estos diagnósticos se obtuvo información relevante sobre las características de la demanda de servicios sociales en estas demarcaciones, particularmente de las necesidades de las familias y las carencias de infraestructura de la comunidad. Con esta información fue posible obtener para cada municipio una programación de inversiones en infraestructura y servicios sociales; el presupuesto y el plan de ejecución de estas inversiones; y los indicadores de resultados esperados. Cada uno de los paquetes de proyectos aprobados por municipio consisten en una oferta *ad hoc* a las necesidades de cada una de las comunidades beneficiarias, por lo que dichos paquetes de proyectos varían en cada demarcación territorial. En las siguientes líneas, se analizará a detalle una experiencia concreta de ejecución de proyectos de la E100x100.

Dicha experiencia tiene lugar en el municipio de Tehuipango, el cual se encuentra en el tercer lugar de los 125 municipios con el menor Índice de Desarrollo Humano y es el primero de los 15 existentes en el estado de Veracruz. Se ubica entre los paralelos 18° 28' y 18° 35' de latitud norte; los meridianos 96° 58' y 97° 07' de longitud oeste; y colinda al norte con los municipios de Texhuacán y Mixtla de Altamirano; al este con el municipio de Zongolica; al sur con el estado de Puebla; y al oeste con el municipio de Astacinga., tiene una altitud entre 1,100 y 2,700 metros sobre el nivel del mar.

Tehuipango tiene un clima templado con abundantes lluvias en verano, aunque en ciertas partes es semicálido húmedo con lluvias todo el año. Su entorno físico es de tipo rural montañoso y está situado en las Sierras Orientales de Veracruz (en la región de Zongolica). Ocupa una superficie de 95 km<sup>2</sup> (0.13% de la superficie total del estado) y tiene una densidad poblacional de 214.8 hab/km<sup>2</sup>. En 2010 contaba con 51 localidades y una población total de 23,479 habitantes (0.29% del total estatal). Los usos de suelo predominantes son agricultura (73%) y bosque (26%); los asentamientos humanos sólo tienen presencia en 1% del territorio municipal. Prevalece una elevada dispersión poblacional en localidades reducidas, ya que 2 de las 51 que integran el municipio tienen menos de 99 habitantes, 35 entre 100 a 499 habitantes y sólo 14 localidades están entre 500 y 2,499 habitantes.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI. Disponible en: [www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=30](http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=30) (consultado el 02 de abril de 2011).

Con referencia a las principales variables socioeconómicas, en 2010, existían en este municipio 4,342 hogares con un tamaño promedio de 5.4 integrantes por hogar, la mayoría con jefatura masculina (3,718) y sólo unos cuantos con jefatura femenina (624). En cuanto a los servicios básicos, sólo 3% de las viviendas tenía drenaje, 25.3% contaba con agua entubada y 56.1% tenía piso diferente de tierra. Casi todas las viviendas tenían energía eléctrica (94%) y cerca de la mitad contaba con televisión (41%), así como de excusado y sanitario (56%). En relación con la derechohabencia a servicios médicos, en 2010, 93.5% de la población de Tehuipango carecía de estos servicios, sólo 4.8% estaba afiliado al Seguro Popular, 0.7% al IMSS, 0.6% al ISSSTE y 0.1 al sector salud estatal.

Además de ser eminentemente rural, Tehuipango tiene una importante proporción de la población que habla alguna lengua y/o se autoadscribe indígena (90.8%); sólo 8.8% no habla una lengua indígena y menos del 1% no habla ninguna lengua indígena o se adscribe en alguna de las etnias de la región. Los grupos de edad más representativos del municipio son los de 0 a 12 años con 37.2% de la población y el de 30 a 60 años con 25.8%, seguidos del de 19 a 29 años (17.9%) y del de 13 a 18 años (14.5%). En relación a su nivel de alfabetismo, en 2010, 44.9% de la población no sabía leer y escribir un recado, la mayoría de estos habitantes pertenecía al grupo de edad de 30 a 60 años.

En ese mismo año, la Población Económicamente Activa (PEA) de Tehuipango era de 5,069 personas mayores de 12 años, cuya distribución por sector productivo fue de 68% en el primario, 24.1% en el secundario y 7.9% en el terciario. Por su parte, el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 54,624.7 miles de dólares con un PIB per cápita de 2,676.9 dólares. En materia de finanzas públicas,

percibió ingresos por 31,291.4 miles de pesos, de los cuales 95.5% correspondieron a participaciones y aportaciones federales (19.6% y 75.9%, respectivamente), en tanto que los egresos fueron por igual cantidad, pero 22.1% correspondió a gasto corriente y 69.2% se destinó a gasto de capital. El 8.7% restante se destinó a otras disponibilidades.

En función de las características antes mencionadas, la Unidad de Microrregiones de Sedesol; la Delegación Federal de Sedesol en Veracruz; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Delegación Veracruz; y la Gerencia Regional X Golfo Centro de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), decidieron implementar en Tehuipango un paquete de proyectos con un presupuesto de 41 millones 571 mil pesos. Las principales acciones de la E100x100 ejecutadas en este municipio correspondieron a los programas: Oportunidades, Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria/Piso Firme, 70 y Más, Procampo y Pro-Árbol.

En el año 2010, este paquete de proyectos fue objeto de una revisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), institución que estableció diversos ejercicios de auditoría y evaluación de los programas sociales antes descritos; tanto para conocer sus resultados más relevantes como para contribuir a la rendición de cuentas y al rediseño de los mismos para maximizar su eficiencia e impacto.<sup>19</sup> El objetivo primordial de la evaluación fue verificar que las acciones

---

<sup>19</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un facultad exclusiva de carácter primordial a la Cámara de Diputados: la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública, la cual tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos. Para cumplir con este mandato constitucional, la Cámara se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, órgano que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

realizadas en 2008 en el municipio de Tehuipango, por parte de las representaciones estatales de la Sedesol, Sagarpa y Conafor se enmarcaron en lo dispuesto por los Lineamientos Generales de la Estrategia 100X100.

Uno de los primeros resultados de la revisión del paquete de proyectos ejecutados en Tehuipango, fue que “dichas acciones no derivaron de la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno a que se hace referencia en el apartado ‘Coordinación Interinstitucional’, numeral 2, de los Lineamientos Generales de la Estrategia 100X100, sino que tal coordinación tuvo un carácter federal, lo que se debió en gran medida al hecho de que en el estado de Veracruz, no se celebraron las bases de colaboración y coordinación interinstitucional, en incumplimiento de los Lineamientos Generales antes mencionados”.<sup>20</sup>

De acuerdo con la ASF, tal situación se confirmó al examinar el Programa de Trabajo 2008 de la E100X100 en Veracruz, publicado por la Sedesol, mismo que consigna que en el municipio de Tehuipango se comprometieron acciones e inversiones que fueron determinadas por instancias exclusivamente federales en las vertientes de Salud, Vivienda, Productividad y Medio Ambiente.<sup>21</sup> La ASF consideró que los procesos de coordinación en Tehuipango se generaron de manera muy heterogénea, tal como lo demuestran los grados diametralmente opuestos de cumplimiento que registraron, por un lado, los programas de

---

<sup>20</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. Sector Desarrollo Social. Tomo VIII”, México, Cámara de Diputados, 2010. Documento disponible en: [www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T8V2.pdf](http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T8V2.pdf) (consultado el 02 de abril de 2011).

<sup>21</sup> *Idem.*

Desarrollo Humano Oportunidades y Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria/Piso Firme, y por el otro, Procampo, Pro-Árbol y 70 y Más.

En cuanto a sus metas de inversión, ambos grupos de trabajo lograron un cumplimiento muy diferente con referencia a lo comprometido en el Programa de Trabajo de la E100x100 para este municipio. Las fallas en los procesos de coordinación han generado incumplimiento en las metas de inversión de los programas implementados. Por ejemplo, en el programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (Piso Firme) se presentó un sobre ejercicio de 58%; en el de Oportunidades la sobreinversión fue de 7.8%. Por el contrario, en los programas Pro-Árbol, Procampo, y 70 y más hubo subejercicios que fluctuaron entre 22% y 45% (cuadro 7). Así, aunque la Estrategia 100x100 ha demostrado flexibilidad y capacidad de innovación, los problemas de coordinación que la afectan han provocado incumplimiento en las metas de sus programas sociales; por lo tanto, no ha resultado suficiente para mejorar la calidad de vida en algunos de los municipios más marginados del país.

**Cuadro 7**  
**Inversiones por programa social en Tehuipango**  
**E100x100 en Veracruz, 2008**

Programa	Inversión 2008		Variación	
	Programada	Ejercida		
Piso Firme	15,639.6	24,781.1	9,141.5	58.5
Oportunidades	12,408.9	13,379.5	970.6	7.8
Pro-Árbol	964.6	529.5	-435.1	-45.1
Procampo	1,347.4	959.9	-387.5	-28.8
70 y más	2,466	1,921	-545	-22.1
<b>Total</b>	<b>32,826.5</b>	<b>41,571</b>	<b>8,744.5</b>	<b>26.6</b>

Fuente: Tomado de Auditoría Superior de la Federación, "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. Sector Desarrollo Social. Tomo VIII", México, Cámara de Diputados, 2010. Documento disponible en: [www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T8V2.pdf](http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T8V2.pdf) (consultado el 02 de abril de 2011.).

La conclusión de la ASF va en el mismo sentido que la opinión de Enrique Cabrero, que señala que muchos programas sociales en México (como Oportunidades y Microrregiones), al ser una transferencia directa de subsidios a familias en situación de pobreza, renuncian a una verdadera descentralización y a la creación de un sistema multinivel de coordinación, buscando más bien ejecutar acciones a distancia y dirigidas desde el gobierno federal.<sup>22</sup> Este autor señala que el componente intergubernamental de los programas sociales es un factor muy importante para el cumplimiento de metas, pues hay gran variación en el grado de coordinación que existe entre diferentes demarcaciones territoriales. En algunos estados los programas federales se coordinan con las iniciativas estatales análogas para cumplir una meta común. Sin embargo, en otros las Delegaciones federales tienen que operar en forma aislada, incluso competitiva, con los gobiernos locales. En este sentido, dado que no pueden preverse las preferencias de inversión pública de estados y municipios; y tampoco se puede saber si éstas coincidirán con los criterios de focalización y metas de los programas federales, es deseable que se piense en la generación de algún incentivo adicional para la coordinación intergubernamental.<sup>23</sup>

En síntesis, muchos de los programas de atención a la pobreza que se incluyen en la E100x100, aunque focalizados y con diferentes variantes (Oportunidades, Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Microrregiones) siempre han estado en el ámbito federal y en la secretaría del

---

<sup>22</sup> Enrique Cabrero, “Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”, en Ricard Gomá y Jacint Jordana (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2004.

<sup>23</sup> *Idem.*

ramo: Sedesol; dependiendo directamente del Titular del Poder Ejecutivo Federal. Por lo mismo, los gobiernos locales, prácticamente, no participan ni en el diseño ni en la implementación de estos programas. Así, aunque la E100x100 posee un repertorio amplio y diversificado de programas sociales, la falta de coordinación con los estados y los municipios ha provocado incumplimiento de metas y una débil estructura intergubernamental de planeación e implementación de acciones de superación de la marginación.

Como corolario, es posible señalar que la E100x100 no parece contar con la capacidad requerida para cumplir con las funciones efectivas de colaboración entre representantes del gobierno federal, gobiernos locales, grupos del sector productivo y de la sociedad civil en general, así como para coordinar los insumos que deben fluir de una instancia a otra. Más aún, la E100x100 no cuenta con la jerarquía requerida para crear instancias de gestión o supervisión de los proyectos ejecutados; la parte más visible de este problema es precisamente la falta de cumplimiento de los compromisos establecidos.

### **Consideraciones finales**

La E100x100 hace un diagnóstico correcto de uno de los principales retos que enfrenta nuestro país en la actualidad: la marginación rural. La propuesta de superar este problema a través de enfoques territoriales y coordinación interinstitucional es adecuada. A diferencia de anteriores políticas de superación de la pobreza rural, la E100x100 innova al tener una visión territorial, integral e integradora que concibe a otras potencialidades de los territorios rurales, diferentes a las actividades agropecuarias.

Además, el repertorio de programas de la E100x100, es a primera vista una plataforma muy completa para la superación de la marginación, ya que contiene un gran número y variedad de programas tanto asistenciales como de desarrollo humano e infraestructura social. Sin embargo, los programas sociales de la E100x100 se enmarcan en un conjunto complejo de relaciones intergubernamentales propias de un contexto que lejos de ser cooperativo ha sido marcadamente centralista. En el caso de Tehuipango, Veracruz, estos programas no se implementan de manera coordinada entre sí, ni promueven relaciones solidarias entre gobierno federal y gobiernos locales aunque actúen en el mismo territorio.



## 2006

- **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

## 2007

- **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
- **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

## 2008

- **¿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
- **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
- **La infraestructura y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez

## 2009

- **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. Puntuaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **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

## 2010

- **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

## 2011

- **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 familiar en salud, 2000-2010**  
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**  
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena, régimen fiscal,**  
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**  
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**  
Cornelio Martínez López
- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**  
Salvador Moreno Pérez
- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**  
Juan Pablo Aguirre Quezada

