

# LOS 125 MUNICIPIOS CON MENOR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO



FRANCISCO J. SALES HEREDIA  
(COORDINADOR)

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





LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. Ricardo Anaya Cortés

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*

Dip. Silvano Aureoles Conejo

*Integrantes*

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Dip. Luis Alberto Villarreal García

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Ricardo Monreal Ávila

Dip. María Sanjuana Cerda Franco

*Secretario General*

Mtro. Mauricio Farah Gebara

*Secretario de Servicios Parlamentarios*

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

LOS 125 MUNICIPIOS CON MENOR ÍNDICE  
DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO



COMITÉ DEL CESOP  
MESA DIRECTIVA

*Presidente*

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez

*Secretarios*

Dip. Ana Isabel Allende Cano  
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel  
Dip. Carol Antonio Altamirano

*Integrantes*

Dip. Lilia Aguilar Gil  
Dip. Sue Ellen Bernal Bolnik  
Dip. Cristina Olvera Barrios  
Dip. Rosa Elba Pérez Hernández  
Dip. Laura Guadalupe Vargas Vargas  
Dip. Martín Alonso Heredia Lizárraga  
Francisco Alfonso Durazo Montaña

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

*Director General*

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz

Los 125 municipios con menor índice  
de desarrollo humano en México

Francisco J. Sales Heredia  
(coordinador)

*Los 125 municipios con menor índice  
de desarrollo humano en México*

Primera edición: noviembre de 2013

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-52-0

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

*Diseño de portada*

José Olalde Montes de Oca

*Formación*

Claudia Ayala Sánchez

*Corrección de estilo*

Alejandro López Morcillo

*Edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Presentación	9
Introducción	11
CAPÍTULO I Caracterización de los 125 municipios con menor desarrollo humano en 2010 <i>Gabriela Ponce Sernicharo</i>	17
CAPÍTULO II Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados <i>Alejandro Navarro Arredondo</i>	47
CAPÍTULO III Acceso a servicios médicos en los 125 municipios con menor desarrollo en el país <i>Francisco J. Sales Heredia</i>	81
CAPÍTULO IV Condiciones sociales de la población indígena e inversión federal en los 125 municipios con menor IDH <i>Jesús Mena Vázquez</i>	105
CAPÍTULO V Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país <i>Juan Pablo Aguirre Quezada</i>	131





## Presentación

Por los caminos del sur se encuentra la mayor contradicción de nuestro país: una región llena de riquezas naturales y la mayor concentración de comunidades con bajo desarrollo humano. Resolver esta injusticia ha sido uno de los retos de los diferentes gobiernos de la república. En el periodo 2006-2012 se implementó una estrategia especial para atender a los 125 municipios con el desarrollo humano más bajo. La estrategia daba continuidad a otras que en el pasado habían intentado detonar el desarrollo en estos municipios con población dispersa, predominantemente indígena y con una baja actividad económica.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública tiene como uno de sus principales objetivos realizar estudios que contribuyan a la reflexión y posible solución de los problemas nacionales. El área de Estudios Sociales se dio a la tarea de indagar acerca de algunos de los aspectos más relevantes en torno a estos 125 municipios con menor desarrollo humano.

En los textos presentados en este libro se argumenta que las características estructurales de la población y del mercado laboral local hacen muy difícil romper el ciclo de reproducción de la pobreza, a menos que se pongan en marcha programas flexibles que tomen en cuenta la falta de capacidades y de oportunidades en estas localidades. Esto, de facto, como se muestra a lo largo del presente volumen, es un reto para la organización administrativa de los diferentes órdenes de gobierno.

Aunado a lo anterior, los 125 municipios estudiados son eminentemente indígenas: se hablan 19 lenguas distintas, con usos y

costumbres específicos y, por ende, problemáticas de interculturalidad diversas. La evidencia descrita en este libro sugiere problemas de índole cultural, por ejemplo tasas diferenciadas de delitos entre comunidades con características muy similares, así como la intervención de las familias para impedir la asistencia de alguno de sus miembros al médico, por mencionar sólo algunas.

De igual forma, en uno de los artículos se hace evidente que la inversión del gobierno, por lo menos en la temporalidad estudiada, no ha sido constante y dado que se requiere un esfuerzo continuo a lo largo del tiempo para romper inercias estructurales, no es casual que los efectos de los programas no se aprecien de manera determinante.

Este libro presenta un acercamiento descriptivo-analítico a un tema sumamente complejo que requiere de un mayor estudio. Confiamos en que los artículos aquí reunidos generen nuevas preguntas a partir de la evidencia mostrada y respondan a algunos de los cuestionamientos planteados.

## Introducción

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), desde que surgió en 1990, ha intentado calcular el desarrollo promedio de los ciudadanos de un país, en contraste con la medición previamente utilizada que sólo consideraba el desarrollo de los países por medio de índices económicos. El IDH incorpora tres aspectos que definen la vida cotidiana de las personas y las posibilidades que tienen de llevar una vida digna en el futuro. Este índice parte del supuesto de que las sociedades invierten en sus integrantes y propician ambientes adecuados para que participen en sus comunidades. Dado que esta inversión y preocupación se espera de todas las sociedades, el índice toma en cuenta los promedios máximos y mínimos posibles en los diferentes países del mundo en cuanto a tres factores: educación, salud e ingreso.

Se considera que se tienen mayores posibilidades de comprender el mundo y de participar en él si se cuenta con un mayor nivel educativo; de igual modo se espera que los miembros de la comunidad puedan tener posibilidades de una vida larga y saludable. Para esto se hace necesario un sistema de salud equitativo y adecuado, así como un ingreso suficiente.

El lugar que cada país ocupa en el ordenamiento mundial indica el nivel de inversión social en sus ciudadanos, las carencias de un grupo y lo que lo separa de los mejor situados. De igual forma muestra la falta de desarrollo que sufre una comunidad, en contraste con sus vecinos y connacionales.

El gobierno de la república, desde hace varios años, ha seguido una política social centrada en determinados factores de desarrollo y en grupos específicos. Dicha atención especial se basa en la idea

de que existen situaciones externas e internas que ponen en desventaja a algunas comunidades respecto del resto de la población. Uno de estos grupos en los que se han centrado los esfuerzos del gobierno son los municipios con menor desarrollo humano. El gobierno del ex presidente Felipe Calderón desarrolló una estrategia de política social especial llamada 100 x 100, que hacía alusión a la propuesta de realizar 100 acciones necesarias en los 100 municipios con el más bajo desarrollo. El gobierno seleccionó finalmente 125 municipios, en su mayoría concentrados en Guerrero, Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Puebla.

Ahora bien, tanto las condiciones del mercado regional como las dinámicas internas demográficas y administrativas de los municipios afectan el desarrollo posible de una zona; por consiguiente, para indagar adecuadamente respecto de las causas del subdesarrollo se requieren estudios amplios de las microrregiones. Para contribuir a este análisis, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, desde su área de Estudios Sociales, se propuso indagar sobre algunas características comunes de estos municipios.

Los autores de los diferentes capítulos incluidos en este libro parten de la idea de que la descripción precisa de ciertas características socio-demográficas de estos municipios aporta cierta luz tanto a las políticas públicas legislativas para contribuir a resolver su atraso, como al análisis de la contradicción que representa el sureste mexicano en el desarrollo nacional: una región plena de riquezas naturales y el lugar donde se encuentran las comunidades más pobres del país.

El primer capítulo se centra en las características demográficas de los 125 municipios con menor desarrollo humano, seleccionados por el gobierno en turno para recibir apoyos de diversos programas coordinados por la Estrategia 100 x 100. El autor indaga si estos municipios cuentan con características especiales internas que expliquen, aunque parcialmente, el bajo desarrollo. Se destaca que la población en municipios de muy bajo desarrollo, comparable a países del África subsahariana, conforma 10 y 12% del total de los estados de Chiapas y Guerrero, respectivamente. De igual manera se resalta que la tasa de crecimiento del conjunto de estos municipios es comparable a la que tenía México en la década de

1970, creando una pirámide poblacional con un alto número de dependientes jóvenes y pocos adultos en edad productiva. Aunado a esto, los municipios con muy bajo IDH expulsan hombres jóvenes, y los que se quedan tienen acceso a un mercado laboral de subsistencia en el sector primario. También presentan tasas de embarazo juvenil altas, siendo todas estas características factores que reproducen la pobreza.

En tanto el primer capítulo se centra en las características estructurales internas y parcialmente en las del mercado laboral —ambas alentando la reproducción de la pobreza—, el segundo describe y analiza la Estrategia 100 x 100, enfocándose en los problemas que presenta una política de este tipo al intentar coordinar diversos programas, de múltiples secretarías de Estado.

El análisis de la estrategia muestra que el diagnóstico de las causas y la posibilidad de dar solución a la pobreza en estos municipios se centra en la hipótesis de una interrelación negativa entre la falta de oportunidades y la falta de formación. Para responder a dicho diagnóstico la estrategia coordinó los programas relativos a las necesidades específicas en cada municipio. Ahora bien, el análisis muestra que la coordinación intersecretarial representa un reto descomunal, pues comúnmente se enfrenta a prácticas administrativas y culturas laborales diversas.-

El autor se centra en el estudio de caso de uno de los municipios con menor desarrollo humano, y a partir de ahí extrapola los posibles problemas de la estrategia; concluye que uno de los mayores dificultades es la falta de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno. La complejidad administrativa para dar seguimiento a los programas a un nivel de comunidad requiere de personal local y federal con habilidades especiales que simplemente no existe, al igual que prácticas administrativas flexibles y modernas que permitan apreciar la diversidad de necesidades. La respuesta de los líderes de los programas fue dar seguimiento al diseño central de los programas que no respondían a las necesidades específicas de los pueblos, impidiendo que se cumplieran los objetivos generales. El artículo señala, que si bien los programas llegaron a la población, la falta de flexibilidad y precisión a nivel local no detona los cambios estructurales necesarios para romper el ciclo de pobreza.

El tercer capítulo se concentra en describir analíticamente la derechohabiencia y atención de la población de los 125 municipios con menor IDH. El autor resalta la carencia de datos precisos desagregados a nivel de localidad y municipio para poder relacionar morbilidad y mortalidad con las características socio-demográficas. A falta de dicha información el autor recurre a los datos de los censos y a la información agregada de otras encuestas. En los resultados del cuestionario ampliado del Censo 2010 se aprecia que la población de estos municipios, si bien en un mayor porcentaje relativo a otros municipios, no cuenta con derechohabiencia, la mayoría indica que se atiende cuando lo requiere. El autor hace énfasis en aquellos que dicen no atenderse por diversas causas, tanto estructurales (relativas a la infraestructura y atención) como a las personales (relativas a la familia o a sí mismos). El texto resalta que de 20% que dice no atenderse en ocasiones, 80% no lo hace por razones estructurales; de estas razones destacan la lejanía de la clínica, la percepción de que tiene un alto costo y que se habla un lenguaje diferente.

El capítulo IV se concentra en la población indígena de los 125 municipios con menor IDH. Dado que más de 80% de la población de dichos municipios es hablante de una lengua indígena y se autoadscriben como tales, hablar de estos municipios y de sus características es hablar de municipios enteramente indígenas. El autor describe las características de la población indígena y las diferencias y desventajas en relación con el resto de la población; por ejemplo, el porcentaje de analfabetismo de los mayores de 15 años es mayor de 40% cuando en el país ronda el 6%. En el capítulo se describe de igual modo el monto de inversión de las distintas secretarías de Estado en los 125 municipios. Se discute la inversión per cápita y se remarca la disminución de inversión en los años de 2008 a 2010, mostrando acaso el reflejo de la crisis financiera del país en esos años. El autor señala que es necesario indagar acerca de las diferencias en los montos de inversión y en los ciclos de ésta y sugiere que tomando en cuenta las carencias es evidente la necesidad de políticas de inversión efectivas y de largo aliento.

El quinto y último capítulo del libro trata sobre la incidencia delictiva, un problema creciente en el país y presente en los mu-

nicipios con menor desarrollo. El autor describe las características socio-demográficas de cada municipio por estado y la incidencia delictiva en éstos. Resalta el hecho de que los delitos del fuero común son proporcionalmente altos en algunos de estos municipios, en especial el delito de homicidio. El autor considera que una posible explicación al relativo alto número de delitos son los factores criminógenos sociales de extrema pobreza; sin embargo, estos altos niveles de delito se concentran en algunos municipios, mientras que otros de este mismo grupo de 125 presentan una tasa muy baja de delitos. Los datos apuntan a la necesidad de realizar mayores estudios sobre criminalidad en los municipios con alta pobreza e indagar cuáles son las diferencias culturales que hacen que unos municipios indígenas presenten altas tasas y otros bajas tasas de incidencia delictiva.

Claramente los datos muestran avances marginales en los indicadores sociales de los 125 municipios con menor IDH entre 2000 y 2010; este hecho muestra la dificultad de resolver problemas estructurales, incluso con atención especial como la Estrategia 100 x 100. Sin embargo, aún en un análisis tan somero como el realizado en los artículos aquí incluidos, se puede apreciar que muchos de los problemas de tales municipios surgen de la falta de capacidades administrativas de los diferentes órdenes de gobierno para poder adaptarse a las características y necesidades locales, inhibiendo así la efectividad de programas que tratan de impedir la reproducción de la pobreza.

Finalmente, el libro incluye tres anexos: uno con los datos de los 125 municipios incluidos en la Estrategia 100 x 100, otro con las distancias de las cabeceras municipales a la capital del estado respectivo, y un último con el número de hablantes por lengua indígena.





## CAPÍTULO I

# Caracterización de los 125 municipios con menor desarrollo humano en 2010

*Gabriela Ponce Sernicharo*

### Antecedentes

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida que indica que los individuos disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas para gozar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad y disponer de recursos suficientes.<sup>1</sup> En 2010, de acuerdo con la estimación internacional, el índice en México ascendió a 0.820, con lo que se colocó en la posición 56 del contexto internacional. Cabe señalar que en ese año el país tenía en promedio una esperanza de vida de 76.7 años; 8.7 años de instrucción y 13.4 años esperados de escolaridad, lo cual, según el Programa

<sup>1</sup> El objetivo del índice es sintetizar los logros básicos para el bienestar humano. Mide los avances en tres aspectos: a) Índice de salud: una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida; b) Índice de educación: nivel de conocimientos, medidos a través de la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación, y c) Índice de ingreso: un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita (en dólares PPC). El promedio simple de estos valores arroja el valor del IDH. Es importante destacar que el Informe de Desarrollo Humano 2010 introduce cambios en la metodología y los indicadores para el cálculo del IDH: el índice de salud se queda con el mismo indicador, educación se mide con años esperados de escolaridad y años promedio de escolaridad alcanzada, y el índice de ingreso se estima por el PNB per cápita (en dólares PPC), el promedio geométrico de estos valores da el IDH nuevo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano, México, 2011: *Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*, PNUD, México, 2011, pp. 40-41.

de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo ubica con un nivel de desarrollo humano alto.

En el ámbito de las entidades federativas, aunque existen fuertes desigualdades, ninguna se sitúa en un nivel de desarrollo bajo, es decir, menor a 0.50; la mayoría se ubica en desarrollo medio. Pero los desequilibrios entre las de mayor y menor IDH son considerables; por ejemplo, el Distrito Federal tiene 1.24 veces el nivel de desarrollo de Chiapas (IDH de 0.9176 y 0.7345, respectivamente) y Nuevo León, 1.16 veces el de Guerrero (0.8797 y 0.7594, respectivamente) (Mapa 1).

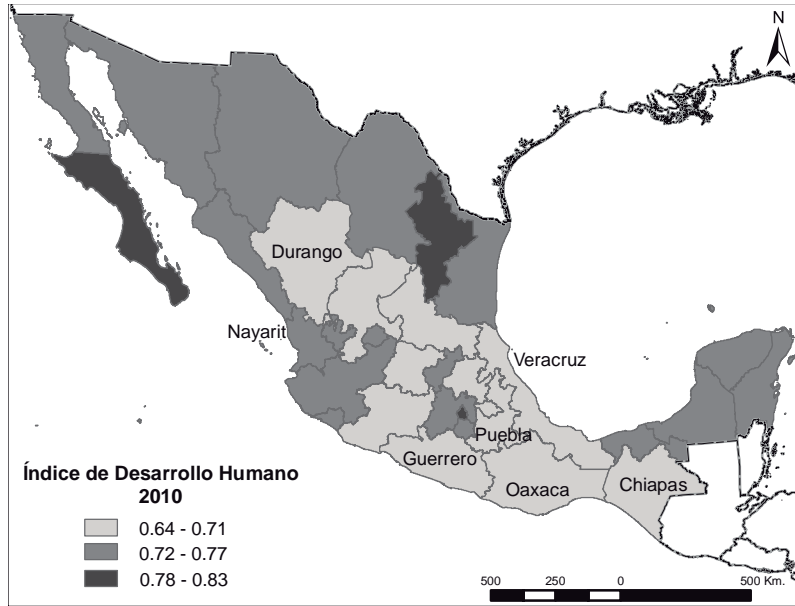
En el ámbito municipal, las desigualdades son mayores, semejantes a las diferencias existentes entre países como Estados Unidos y cualquier país del África Subsahariana. Por ejemplo, la delegación con el mayor IDH fue Benito Juárez (0.9510), mientras que el municipio con el valor más bajo en este indicador fue Cochoapa el Grande, del estado de Guerrero (0.4354). La diferencia en desarrollo fue de 2.2 veces a favor de la circunscripción capitalina.<sup>2</sup>

Es importante destacar que por razones de limitación de la información a escala municipal, el cálculo del IDH utiliza otros indicadores como sustitutos a los usados para el nivel nacional y las entidades federativas. En el Cuadro 1 se puede ver que la esperanza de vida se sustituye por la tasa de supervivencia infantil, la tasa de matriculación por la de asistencia escolar y el producto interno bruto (PIB) per cápita por el ingreso corriente total per cápita neto de transferencias a nivel del hogar.

Como ya se señaló, el índice construido a partir de la combinación de estos componentes muestra la enorme brecha que existe entre los municipios del país y permite focalizar los esfuerzos hacia los grupos menos favorecidos; éste fue el sentido de la puesta en marcha, en 2007, de la Estrategia 100 x 100, por medio de la cual el gobierno federal (2006-2012) buscó atender de forma integral el desarrollo de los 125 municipios con menor IDH en el país; el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el incremento de las posibilidades de desarrollo a través de un esquema de coordinación que conjunta acciones de los diferentes programas federales para promover el desarrollo económico y social en el país (Mapa 2).

<sup>2</sup> *Ibid.*

Mapa 1. Índice de desarrollo humano por entidad federativa en México, 2010



Nota: En el mapa se destacan los siete estados que contienen a los 125 municipios con menor IDH. Los cambios que se presentan en los datos se deben a la nueva medida reestructurada que incrementa la capacidad de evaluación y precisión presentada en 2010 en el Informe sobre Desarrollo Humano a nivel mundial y realizado en 2011 por la Oficina de Investigación sobre Desarrollo Humano del PNUD-México en el ámbito mexicano.

Fuente: Índice de desarrollo humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. En [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id\\_articulo=2338](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_articulo=2338) (fecha de consulta: 23 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

Estos municipios se ubican en siete estados del país, pero en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz se concentra 91.2% de ellos; es decir, 114 circunscripciones. El resto se distribuye entre Puebla (9), Nayarit (1) y Durango (1). Son áreas rurales, aisladas, de alta y muy alta marginación (Mapa 3).

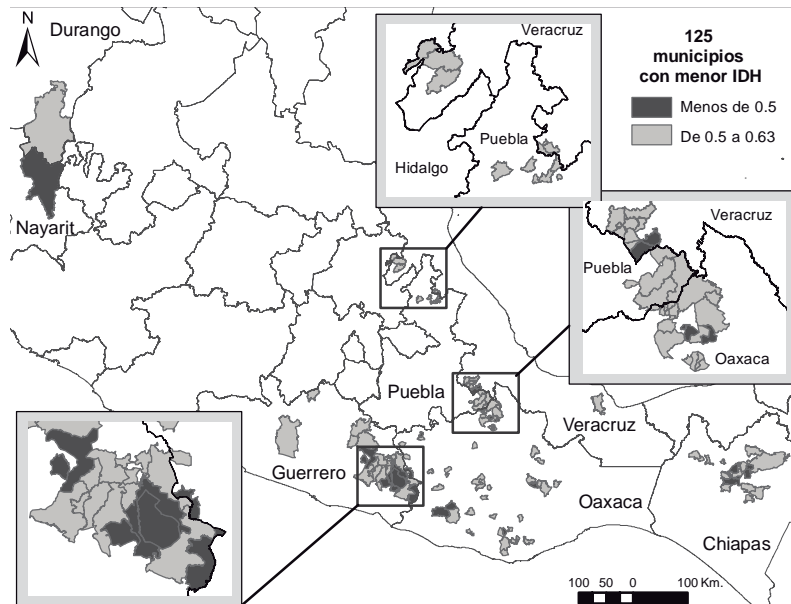
A pesar de que este conjunto de municipios son los de menor índice de desarrollo, el valor del indicador varía de un mínimo de 0.4354 en Cochoapa el Grande, en Guerrero, y un máximo de 0.7046 en San Pablo Cuatro Venados, en Oaxaca; lo cual significa

Cuadro 1. Componentes del índice de desarrollo humano (IDH) según circunscripción territorial

<i>Dimensión</i>	<i>Nivel nacional y estatal</i>	<i>Nivel municipal</i>
Salud	Esperanza de vida	Tasa de supervivencia infantil
Educación	Tasa de alfabetización y tasa bruta de matriculación	Tasa de alfabetización y tasa de asistencia escolar
Ingreso	PIB per cápita	Ingreso imputado a los hogares

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2000 y 2005, México, 2007.

Mapa 2. Índice de desarrollo humano por municipio en los 125 municipios con menor desarrollo, 2010



Fuente: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html> (consultado el 23 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartografía de INEGI, 2010.

que este último tiene 1.6 veces el desarrollo del primero, y lo mismo sucede con otros casos, incluso dentro de las mismas entidades. Sin embargo, en términos generales, las carencias son las mismas aunque con intensidades distintas en cada uno de los componentes del índice (véase el anexo 1 con el listado de 125 municipios).

De cualquier manera, el indicador permite hacer una clara referencia a la estructura de la desigualdad e inequidad que persiste en el país; en ese sentido, muestra la importancia de la relación entre condiciones de inicio (bienes y recursos), oportunidades y opciones reales de desarrollo para personas en contextos como los que se analizarán en este documento.

Es por ello que en los siguientes apartados se revisarán las variables que intervienen en las probabilidades de mejorar la calidad de vida de los seres humanos y los factores que posiblemente influyen en la persistencia de las condiciones de pobreza de una generación a otra en estos contextos.

### Vulnerabilidad por composición demográfica

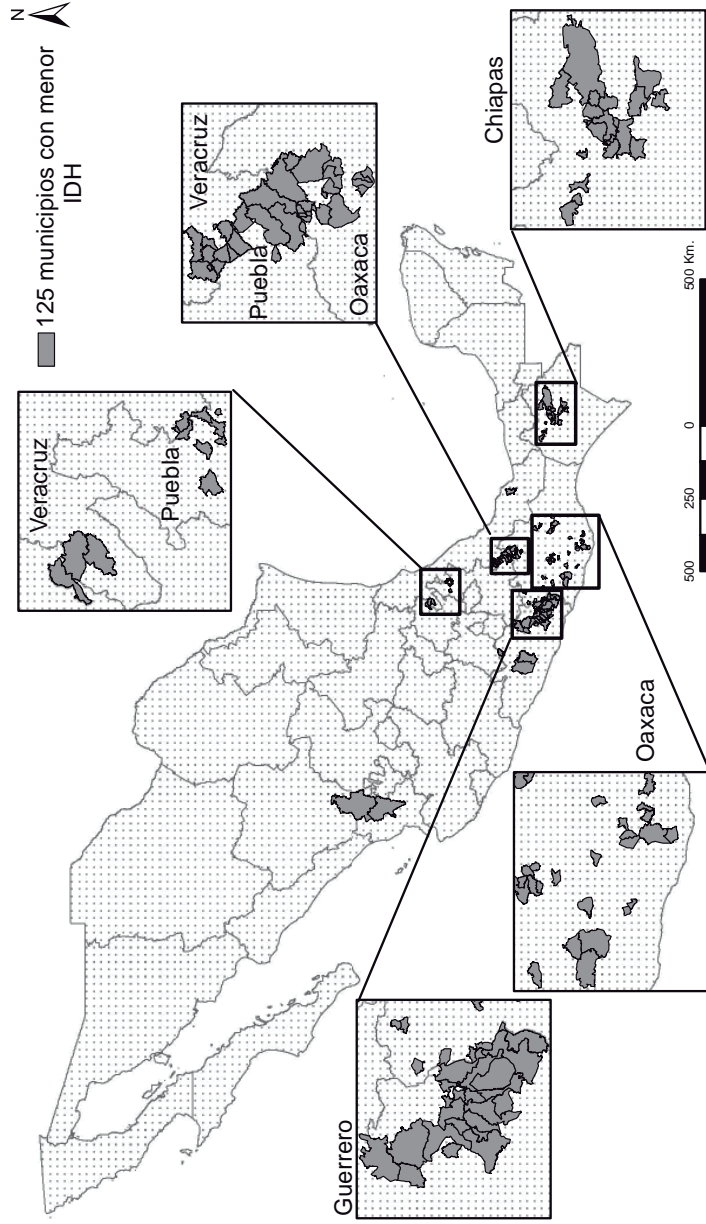
Una dimensión importante en contextos como los de estos municipios es la demográfica, pues, como se ha señalado en varios estudios, ésta da un marco en el que adquieren sentido múltiples manifestaciones de vulnerabilidad social derivadas de la estructura y dinámica de la población.

Los estudios demográficos permiten identificar grupos, situaciones o categorías de riesgo que requieren especial atención de la política social y de los sistemas de protección. Como es evidente, estos municipios sufren de profundas carencias sociales y económicas que tienen causales tanto externas (derivadas de su exclusión del modelo de desarrollo del país), como internas, es decir, que provienen de su propia dinámica.

En ese sentido, es importante conocer la composición y estructura de población de esta región con la intención de derivar los posibles factores que la mantienen en condiciones de desventaja frente al avance general del país.

Actualmente, los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano cuentan con un total de 1.5 millones de personas, lo que

Mapa 3. Ubicación geográfica de los 125 municipios



Fuente: Elaboración con base en la cartográfica de INEGI, 2010.

representa 5.6% de la población total de los siete estados en que se encuentran distribuidos. Chiapas y Guerrero tienen el mayor porcentaje de su población total en estas condiciones de desarrollo, 10 y 12%, respectivamente. Oaxaca, con el mayor número de municipios de menor desarrollo, ocupa el tercer lugar en cuanto a población en estas condiciones, casi el 8% de sus habitantes vive en esta situación. Le siguen en orden descendente los estados de Nayarit, Veracruz, Durango y Puebla, con 3.2, 2.6, 2.0 y 1.8%, respectivamente.

En cuanto al ritmo de crecimiento es importante señalar que, en general, es bastante más alto que el del país. El crecimiento medio anual regional fue de 1.9 personas por cada 100, en tanto que el nacional fue de 1.4 por cada 100, entre 2000 y 2010. Los municipios que presentan las mayores tasas fueron los ubicados en Chiapas, Nayarit y Veracruz, con 2.8, 2.6 y 2 puntos porcentuales en el mismo periodo. Estos niveles los presentaba el país entre 1970 y 1990, es decir, hace 20 o 40 años (Cuadro 2).

Al revisar la estructura por edad del conjunto de municipios aquí estudiados, se hace evidente la distancia que existe respecto a la transición demográfica del país.<sup>3</sup> Actualmente, México se encuentra en una etapa avanzada de la transición, es decir, enfrenta un descenso de la fecundidad y una moderada disminución de la mortalidad; esta etapa lleva casi tres décadas y se transita de una población joven a otra en edad avanzada. Sin embargo, este avance es desigual y la velocidad de cambio es más lenta en las áreas menos favorecidas.

<sup>3</sup> El concepto de *transición demográfica* hace referencia a un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno, inicial, de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad; y otro, final, de bajo crecimiento pero con niveles también bajos en las respectivas tasas. Entre ambas situaciones de equilibrio se pueden identificar dos momentos principales. El primero, en el que la tasa de crecimiento de la población aumenta como consecuencia del descenso de la mortalidad; y el segundo, en el que dicho crecimiento disminuye debido al descenso posterior de la fecundidad. En qué magnitud y a qué velocidad cambia la tasa de crecimiento dependerá de la velocidad y del momento en que comienzan a descender la mortalidad y la fecundidad. BID/CEPAL/Celade (Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, Santiago, Chile, 1996, pp. 26-29.



Cuadro 2. Distribución de la población en los municipios con menor índice de desarrollo humano según entidad federativa de pertenencia, 2010

Entidad federativa	Municipios con menor IDH	Población			Tasas de crecimiento			% de la población estado total 2010
		2000	2005	2010	2000-2005	2005-2010	2000-2010	
Chiapas	20	367,037	423,023	483,887	2.88	2.72	2.80	10.1
Durango	1	27,512	30,069	33,396	1.79	2.12	1.96	2.0
Guerrero	21	339,664	373,908	411,979	1.94	1.96	1.95	12.2
Nayarit	1	26,649	30,551	34,300	2.77	2.34	2.56	3.2
Oaxaca	58	275,114	267,421	294,425	-0.57	1.94	0.68	7.7
Puebla	9	97,437	95,692	104,629	-0.36	1.80	0.71	1.8
Veracruz	15	165,653	181,216	202,401	1.81	2.24	2.02	2.6
Total de los 125 municipios	125	1,299,066	1,401,880	1,565,017	1.54	2.23	1.88	5.6
Total nacional		97,483,412	103,263,388	112,336,538	1.16	1.70	1.43	100

Nota: Para la tasa de crecimiento anual se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigieron los periodos intercensales de acuerdo con las fechas de levantamiento.

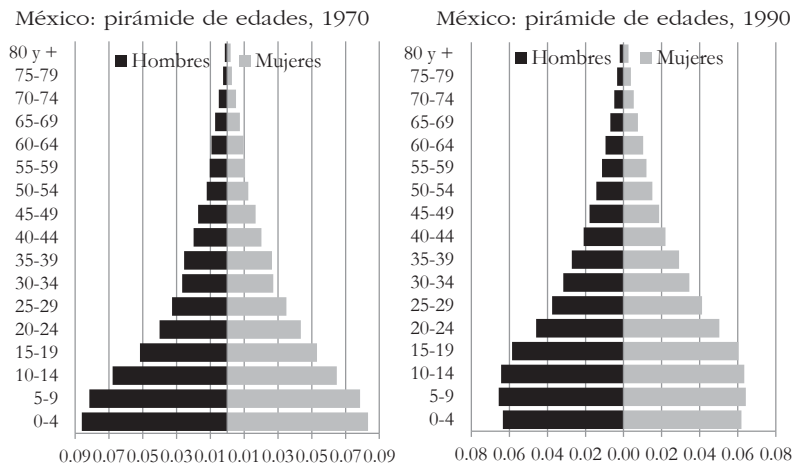
Fuente: INEGI, cuestionario básico de los Censos Generales de Población y Vivienda 2000 y 2010, y del II Censo de Población y Vivienda 2005.

Entre los 125 municipios, la distribución por edad muestra un comportamiento de una etapa de transición incipiente a moderada, de alta natalidad y mortalidad, con un crecimiento natural moderado del orden de 2.5%. Son comportamientos que se pueden comparar con países en transición incipiente como Bolivia o Haití; o moderada como Guatemala, El Salvador, Honduras o Paraguay.

México pasó por estas etapas entre 1970 y 1990, como se puede ver en la estructura por edad a nivel nacional de la Gráfica 1; en tanto que a nivel de los municipios, la Gráfica 2 muestra que es actualmente cuando están atravesando dicha etapa. Se hace evidente que hay una incipiente baja del ritmo de la fecundidad y que los montos de población mayores se encuentran en la base de la pirámide.

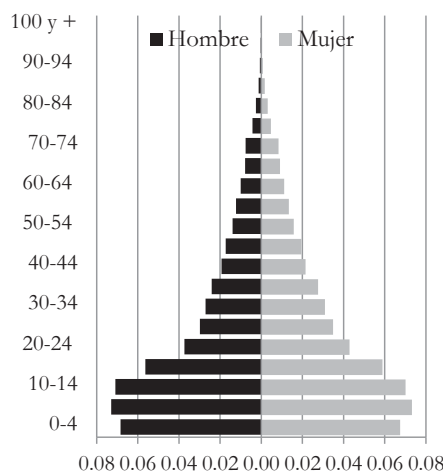
Otro dato que corrobora la semejanza con épocas pasadas es que, cuando comparamos los porcentajes por grupo de edad y sexo de la población de los 125 municipios con los de las pirámides a nivel nacional, los montos porcentuales de los primeros grupos quinquenales son mayores que los de 1970, pero menores de los que se presentan en la pirámide de 1990. Se podría decir que están terminando la primera etapa de la transición demográfica y, apenas, empezando la segunda.

Gráfica 1. México: estructura por edad y sexo de la población (1970 y 1990)



Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990, México.

Gráfica 2. Municipios con menor IDH: pirámide de edades, 2010



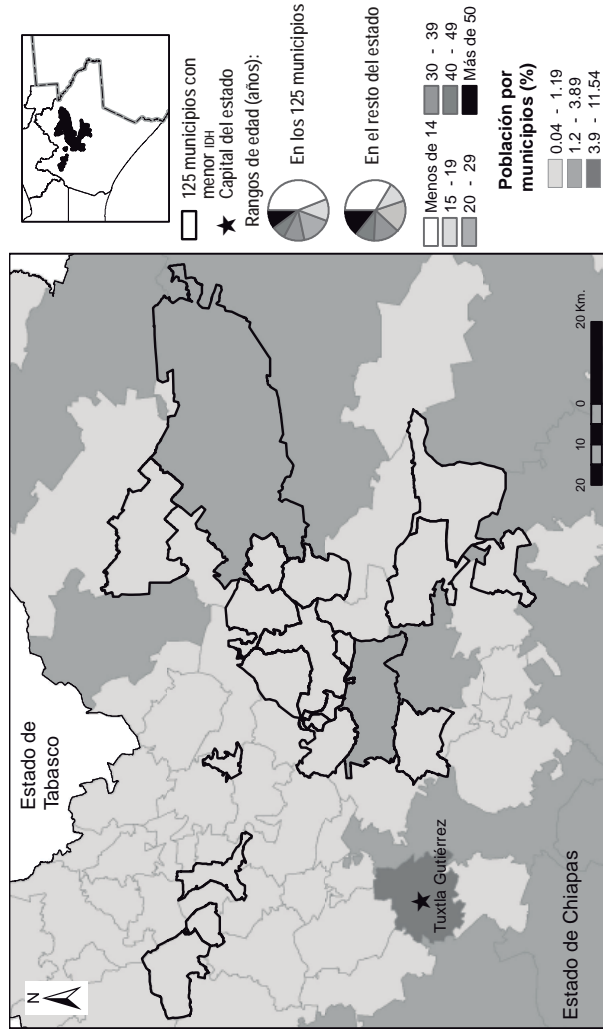
Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, México, 2011.

Ahora bien, éste quizá sea uno de los factores de vulnerabilidad de estas poblaciones, pues los costos sociales y económicos de una estructura por edad de esta índole son más altos. Como resultado de su elevada fecundidad la mayor parte de su población es muy joven y tiene una alta relación de dependencia económica (véanse gráficas de estructuras de población).

Con los datos del censo de 2010 se puede ver que 47.6% de los habitantes de estos municipios se encuentran en edad no laboral frente a 35.6% a nivel nacional, es decir, 12 puntos porcentuales de diferencia. En términos de razones de dependencia, esto significa que en el nivel nacional hay 55 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, en cambio, a nivel de la región con menor IDH, existen 91 dependientes por cada 100; es decir, más de tres personas dependientes de diferencia por cada 10 en edad de trabajar.

El mayor peso proviene de la población infantil, mientras los adultos mayores aún no representan una carga para los grupos en edades productivas. En algunos estudios se ha señalado que los hogares con un mayor número de menores de 15 años son los que se encuentran en las condiciones más difíciles para salir de la pobreza e incluso, si no lo están aún, presentan un mayor riesgo de caer en ella (Mapa 4).

Mapa 4. Población y rangos de edad por municipios, Chiapas 2010



Nota: En el Mapa 4 se representa la población en porcentaje respecto al total de la población de algunos municipios del estado de Chiapas, y en el caso de los municipios que pertenecen al grupo de los 125 se presenta una gráfica según el rango de edad de la población con base en el total de cada municipio.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx> (fecha de consulta: 12 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

Otro fenómeno que se puede intuir de la estructura por edad de esta región, pero que tiene que ver con la situación socioeconómica de los municipios es la alta expulsión de población a partir de los 15 años, fundamentalmente de hombres, hasta alrededor de los 45 años. Estos efectivos poblacionales son una pérdida de recursos humanos productivos: se encuentran en edad de trabajar y, en su mayoría, seguramente emigran por cuestiones laborales.

Los mayores desequilibrios en la estructura por edad se observan entre los 15 y 25 años, lo cual hace suponer que estos grupos son los que concentran una mayor emigración. El cuestionario de migración del Censo de 2010 apoya esta información; entre 2005 y 2010 la mayor parte de los emigrantes internacionales de esta región estaban entre los 15 y 24 años de edad, casi 60% y, junto con el grupo de 25 a 29 años ya sumaban tres cuartas partes del total (75%) (Mapa 5).

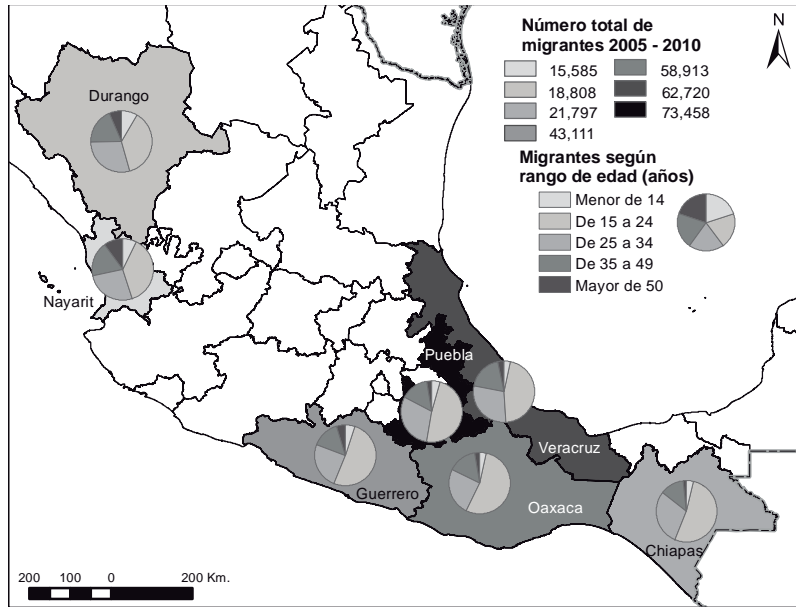
En contraste, los inmigrantes a los municipios, tanto internos como internacionales, presentaban una estructura por edad más joven, 19% de los que residían en otro estado o país en 2005 eran menores de 15 años y apenas 25.5% de ellos tenía entre 15 y 24 años de edad en 2010.

Además, de la dinámica migratoria de la región, la fecundidad de la población originaria la lleva también a sufrir altas tasas de dependencia y a condiciones propicias para la reproducción de la pobreza.

En ese sentido, algunos estudios han enfatizado la importancia de los patrones culturales en el comportamiento de esta variable, sobre todo en la adolescencia; de hecho, se ha comprobado la relación existente entre estrato socioeconómico y la edad a la primera unión e inicio de la procreación; las mujeres de sectores más altos retrasan estas transiciones, en tanto las de menores recursos las inician más tempranamente y, por tanto, con consecuencias adversas para su desarrollo.

Este es el caso de los municipios donde el porcentaje promedio de partos de madres adolescentes (menores de 20 años) es superior al nacional en casi 5 puntos porcentuales. Esta situación perjudica no sólo a la madre sino también a los niños y a sus familias. El efecto se manifiesta en múltiples aspectos: por un lado, las adolescentes regularmente desertan del sistema educativo, con lo que truncan su acumulación de capacidades o activos; su incorporación al mercado

Mapa 5. Población migrante internacional por estado expulsor según grupos de edad, 2005-2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est> (fecha de consulta: 12 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica de INEGI, 2010.

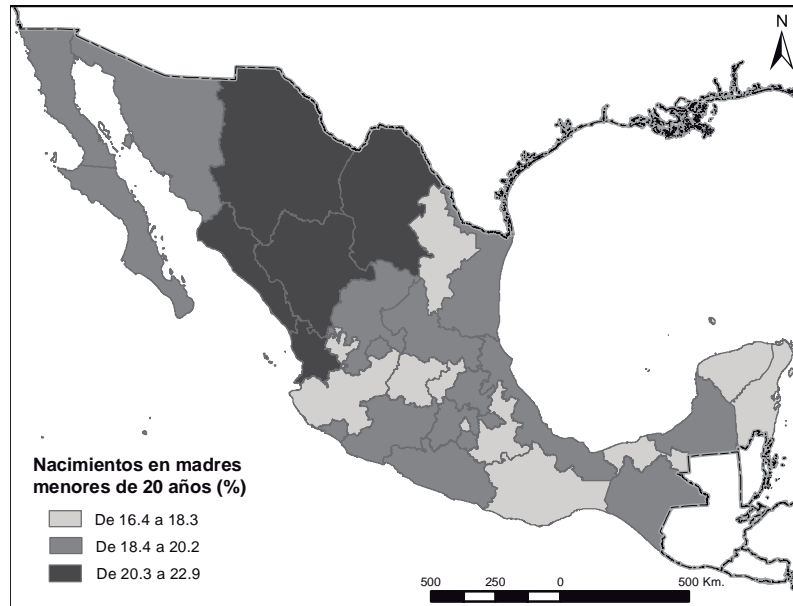
de trabajo se da en las condiciones más precarias y desiguales; en cuanto a sus hijos, éstos son criados por otras niñas en similares situaciones de precariedad o por los padres de la madre, con lo que también se les pone en una situación de vulnerabilidad e incluso de desventaja desde el inicio de su vida (Mapa 6).<sup>4</sup>

### Vulnerabilidad por características sociales

A pesar de que los tres componentes del IDH son fundamentales para el bienestar humano, la educación desempeña un papel central en el desarrollo de capacidades y activos para el acceso a condiciones de salud y de trabajo, tanto para el presente como

<sup>4</sup> Carlos Filgueira y Andrés Peri, “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Población y Desarrollo, núm. 54, Santiago de Chile, julio, 2004, p. 36.

Mapa 6. Nacimientos registrados de madres adolescentes por entidad federativa, 2004-2011



Nota: En este mapa se representan los porcentajes de nacimientos en madres menores de 20 años; para el cálculo en las estadísticas de natalidad se usó la edad de la madre al momento del nacimiento. El total incluye los nacimientos ocurridos en el extranjero. Además, excluye la edad de la madre no especificada.

Fuente: INEGI, Estadísticas de natalidad, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/vitales/natalidad/default.aspx> (fecha de consulta: 19 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

para el futuro. En este apartado se intentará establecer la relación de esta dimensión con los otros componentes del desarrollo humano.

### *Nivel educativo*

En el conjunto de los municipios con menor IDH, el avance de la escolaridad ha sido muy lento: el analfabetismo entre los mayores de 15 años bajó menos de 10 puntos porcentuales en 10 años, es decir, menos de un punto porcentual por año. Adicionalmente, el porcentaje de población analfabeta quintuplica el nacional, en tanto que la mayoría de los habitantes de estas zonas no cuentan con educación básica completa (81%).

La Gráfica 3 muestra que entre 2000 y 2010 los menores de entre 6 y 14 años que asisten a la escuela han aumentado (pasando de 82.4 a 90.7%); sin embargo, es importante señalar que los que no lo hacen son casi el doble (9.3%) que a nivel nacional (4.8%), en términos relativos (Mapa 7).

El promedio de escolaridad en los municipios ubica a la población como analfabetos funcionales, con 3.9 años de estudio, apenas con las herramientas elementales para la lectoescritura. Con la información anterior se hace evidente el clima educativo del hogar en que se desarrollan los niños y jóvenes residentes en estos municipios.

Igualmente evidentes se hacen las condiciones que los ponen en riesgo de reproducción de la pobreza. El bajo nivel educativo de los padres, la poca accesibilidad a las instituciones escolares y la deserción al llegar a la adolescencia (a partir de los 15 años, prácticamente 60% de los jóvenes deja de asistir a la escuela) son algunos de los elementos que registra esta población y que la llevan a repetir patrones sociales, económicos y culturales que le dificultan superar las condiciones desfavorables en que se desenvuelven a lo largo de su vida.

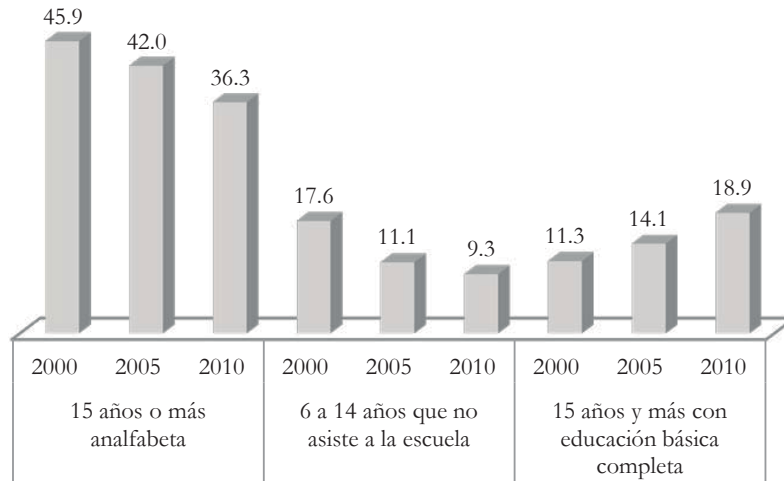
### *Vínculos entre educación, mortalidad infantil y muerte materna*

Diversos estudios han probado la importancia de la educación de la madre tanto en la salud como en la mortalidad infantiles y la fecundidad. En ese sentido, entidades federativas con municipios predominantemente indígenas y con desarrollo humano muy bajo (como los que se analizan aquí) presentan tasas de mortalidad infantil muy altas en comparación con los no indígenas de esos mismos estados, los cuales regularmente tienen mejores condiciones de desarrollo (Cuadro 3).

Aunque en el Cuadro 3 se puede ver que entre 2000 y 2010 las tasas bajaron, la diferencia entre indígenas y no indígenas es significativa, más de 60 y hasta 151 decesos de menores de un año por cada 10 mil nacidos vivos. Las tasas de mortalidad infantil indígena más altas las presentan los estados de Guerrero y Chiapas, seguidos muy de cerca por Oaxaca, Veracruz y Puebla (la tendencia fue la misma tanto en 2000 como en

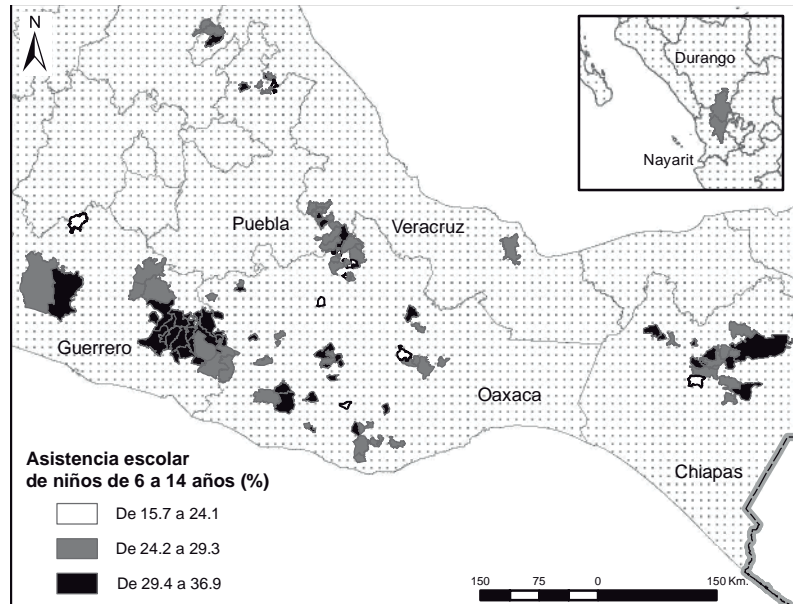


Gráfica 3. Indicadores de educación en los 125 municipios con menor IDH en México (2000-2010)



Fuente: cálculos propios a partir del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, base de datos de la muestra de 10%, México, 2011.

Mapa 7. Población de 6 a 14 años de edad por municipio según condición de asistencia escolar



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est#> (fecha de consulta: 22 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Cuadro 3. Tasas de mortalidad infantil\* por condición indígena en entidades seleccionadas, 2000 y 2010

Entidad federativa	Indígenas		No indígenas		Diferencia indígenas y no indígenas	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Oaxaca	353.0	237.0	221.0	144.0	-132	-93
Chiapas	360.0	242.0	273.0	180.0	-87	-62
Veracruz	350.0	230.0	248.0	159.0	-102	-71
Puebla	323.0	216.0	236.0	154.0	-87	-62
Guerrero	459.0	311.0	246.0	160.0	-213	-151
Nacional	344.0	228.0	216.0	140.0	-128	-88

\* Decesos de menores de un año por cada 10 mil nacidos vivos.

Fuente: Consejo Nacional de Población (Conapo), Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010, México, Conapo, 2005.

2010). Las mayores desigualdades las presentan Guerrero y Oaxaca con más de 151, y 93 fallecimientos de indígenas menores de un año por cada 10 mil nacidos vivos frente a los no indígenas, respectivamente.

La escolaridad también es fundamental en el análisis de los factores de riesgo de muerte materna porque está estrechamente asociada a las capacidades de las madres para identificar con pertinencia los problemas de salud, utilizar los recursos familiares y comunitarios disponibles para prevenir desenlaces fatales y en muchos casos se asocia a un mayor poder de la mujer en la toma de decisiones sobre la atención al embarazo o parto.

En 2010, de las 1,078 muertes maternas que se registraron en las estadísticas vitales a nivel nacional, casi 34% sucedieron en los siete estados en los que se ubican los municipios aquí mencionados (364 casos); de este total, 16% correspondieron a los 125 con menor IDH (57 casos). En este tema es necesario recordar que en realidad este indicador es muy difícil de captar, pues regularmente está subestimado por falta de registros de defunción o mala declaración de la causa de muerte; pero más que la cantidad, lo importante y sensible del suceso es que son muertes evitables y al registrarse fundamentalmente entre la población más pobre y en las áreas menos urbanizadas da una idea de la injusticia social y económica en la que viven estas mujeres y sus familias.

Como una muestra de ello, los datos referentes a su fallecimiento indican que a nivel nacional únicamente 6.9% no contaron con atención médica frente a 35% de las muertes ocurridas en los municipios más pobres; la desigualdad se nota también en otros indicadores de este tipo de mortalidad como el lugar de ocurrencia: en el total del país 2.4% de las muertes maternas se dieron en la vía pública, 11.5% en su hogar y 3% en un lugar no especificado; en cambio, en los 125 municipios, 11% murieron en la vía pública, 35% en su hogar y en casi 6% de los casos no se especificó el lugar de ocurrencia como parte de la mala captación y registro del evento (Cuadro 4 y Mapa 8).

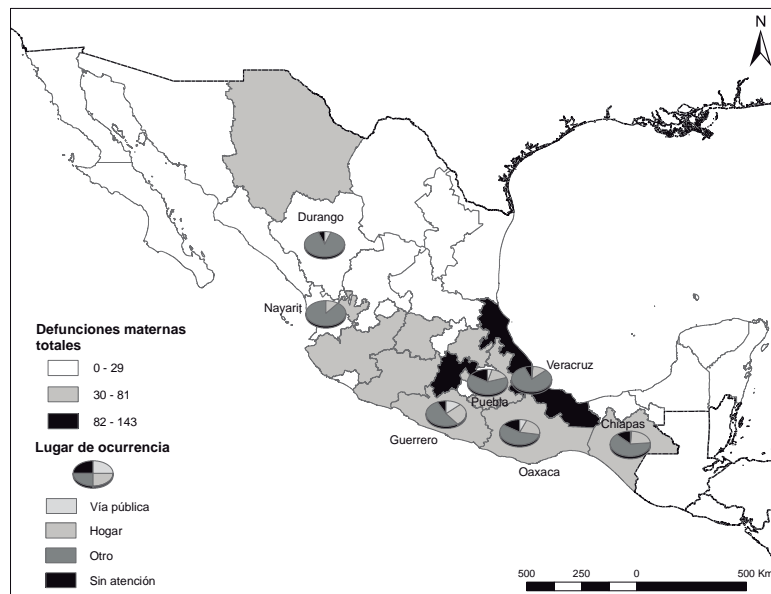
Relacionado con lo anterior, es importante señalar que tanto la derechohabencia como la asistencia a los servicios de salud son restringidos. El Censo 2010 registró que únicamente cuentan con seguro médico derivado del trabajo formal de alguno de los miembros del hogar 7.6% de la población (IMSS o ISSSTE), 48.3% tiene

Cuadro 4. Indicadores de mortalidad materna según área geográfica, 2010

<i>Indicadores de muerte materna</i>	<i>Nacional</i>	<i>Estatal</i>	<i>125 municipios con menor IDH</i>
Muertes maternas totales	1078	364	57
% del total	100%	33.7%	5.3%
Sin atención médica	6.9%	12.3%	35.0%
Ocurrencia en vía pública	2.4%	5.2%	10.6%
Ocurrencia en el hogar	11.5%	17.9%	35.1%
Lugar no especificado	3.0%	3.8%	5.3%
Localidades menores de 15,000 habitantes	46.9%	71.2%	100%

Fuente: Estimaciones propias a partir del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad), en <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/> (fecha de consulta: enero de 2013).

Mapa 8. Defunciones maternas por entidad y lugar de ocurrencia, 2010



Fuente: INEGI, Estadísticas de mortalidad, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/vitales/bd/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?c=11144> (fecha de consulta: 19 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Seguro Popular y alrededor de 42% no son derechohabientes de ninguna institución. A pesar de que la mayoría se declara como no derechohabiente, un porcentaje significativo se atiende en las instituciones gubernamentales cuando se enferma, 21.8% en el IMSS o IMSS-Oportunidades y 0.6% en el ISSSTE. De cualquier manera los centros de salud u hospitales de la SSA (Seguro Popular) son la primera opción, pues casi 64% asiste a estos servicios (Gráfica 4).

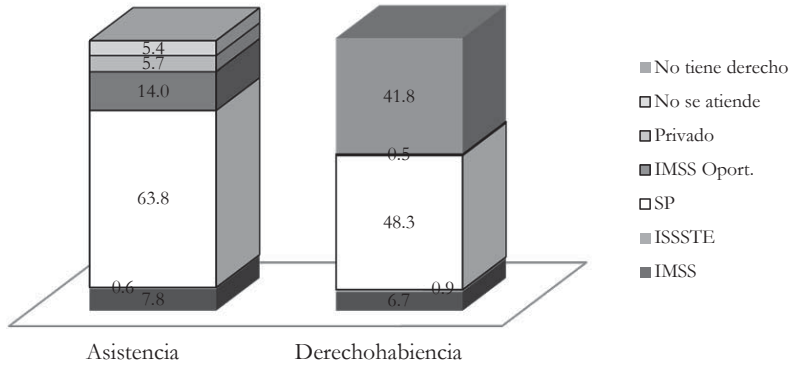
Aunque el Seguro Popular ha logrado cubrir una gran demanda de salud en estos municipios, es necesario recordar que no es parte de un programa integral de seguridad social, no cubre beneficios como jubilación, pensión, seguro de incapacidad o invalidez o desempleo; por otra parte, este tema está vinculado al mercado de trabajo y, como lo muestran los datos del Censo 2010, en estas zonas la realidad laboral es muy precaria, por lo que resulta difícil que la población pueda acceder a empleos que les aseguren una reproducción digna y adecuada de sus condiciones de vida.

### *Participación laboral y estructura del ingreso*

Las tasas de participación laboral en general se pueden considerar bajas; solamente un tercio de la población en edad de trabajar se declara como activo frente a más de 52% en el nivel nacional. Las diferencias principales se encuentran en la participación femenina, ya que presentan una tasa laboral de 20 puntos porcentuales abajo del nivel de participación de las mujeres del país (14 contra 34%). Los hombres también muestran cierta desigualdad con el indicador nacional, pero apenas de 4 puntos porcentuales (67 y 71%, respectivamente) (Mapa 9).

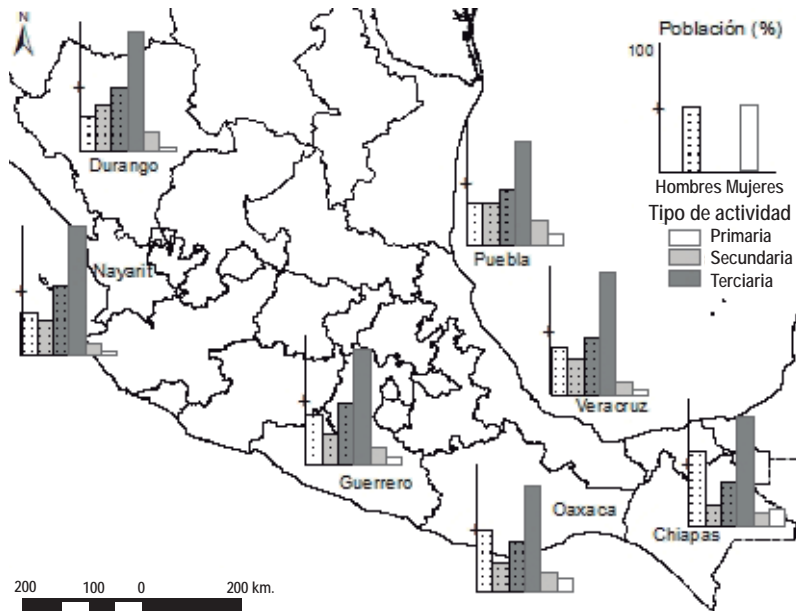
Por grupos de edad se observa que entre 12 y 24 años es mayor la participación de los jóvenes de estos municipios que en el conjunto del país; sobre todo entre los hombres y entre las mujeres hasta los 14 años. Esto se relaciona directamente con las trayectorias escolares de las áreas más urbanizadas y desarrolladas del país, en las que es común que se permanezca en la escuela hasta alrededor de los 24 años; en cambio, como ya se señaló, más de 60% de los jóvenes de estos 125 municipios abandonan la escuela a partir de los 15 años y seguramente para integrarse al mercado de trabajo (Gráfica 5).

Gráfica 4. Distribución porcentual de la población según asistencia a los servicios de salud y derechohabiencia, 2010



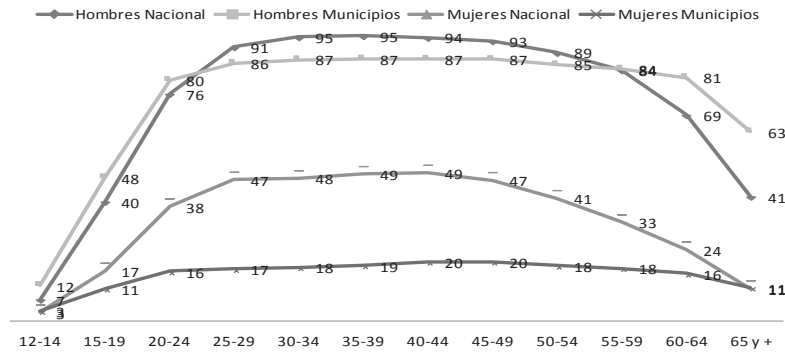
Fuente: Cálculos propios a partir del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, base de datos de la muestra de 10 por ciento.

Mapa 9. Población ocupada por entidad según sexo y sector de actividad económica, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est> (fecha de consulta: 22 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Gráfica 5. Tasas específicas de participación laboral por sexo y grupos de edad 2010



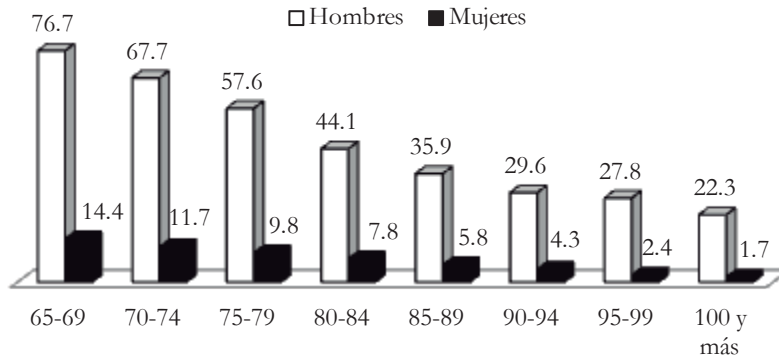
Fuente: Estimaciones propias a partir del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, base de datos de la muestra de 10 por ciento.

Los adultos mayores de los 125 municipios registraron mayor participación laboral que el conjunto del país, la brecha es de más de 20 puntos porcentuales; esto es, 63% de los hombres de 65 años y más se declararon como activos económicamente en tanto que la tasa de participación nacional del mismo grupo de edad fue de 41%. Si se desagrega la edad en quinquenios a partir de 60 años se puede sostener que una proporción considerable de los hombres de estas comunidades se mantiene trabajando hasta el final de su vida y es muy probable que se deba a la falta de seguridad social y más específicamente a la carencia de una pensión que les permita retirarse del mercado de trabajo (Gráfica 6).

El comportamiento de las tasas de participación por género se encuentra condicionado no solamente por factores económicos sino también, y en gran medida, por factores culturales. Algunos estudios han demostrado que la participación femenina en el mercado laboral depende del estado civil, de la crianza y cuidado de los hijos y, sobre todo, del empoderamiento que este género haya logrado para la toma de decisiones al interior del hogar. En este sentido, esos estudios señalan que en muchos casos las mujeres necesitan el permiso del cónyuge para salir de la casa y aun más para trabajar.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véanse los textos de Brígida García y Orlandina de Oliveira, *Trabajo y familia en la investigación sociodemográfica de México*, El Colegio de Méxi-

Gráfica 6. Tasas de participación por sexo de los adultos mayores en los 125 municipios con menor IDH, 2010



Fuente: Estimaciones propias a partir de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, base de datos de la muestra de 10 por ciento.

A la poca participación laboral de la población se deben agregar las características del tipo de empleo al que pueden acceder estas personas tanto por su baja capacitación y educación, como por las propias condiciones del contexto en el que se desarrollan (Cuadro 5).

De tal forma que, del total de ocupados, únicamente 18.8% se pueden considerar asalariados, mientras que la mayor parte trabajan por su cuenta (52%) y hay una considerable proporción que son trabajadores no remunerados (21%).

En el sector primario se ocupa 73% de los trabajadores, básicamente en el cultivo de maíz y frijol (casi 50%) y muy pocos en el cultivo de flores, cacao, café y tabaco (4%). El resto se ocupa en actividades diversas, siendo importante señalar que en este sector se ubica el grueso de los trabajadores sin pago (92%), los cuales en su mayoría son familiares que participan en actividades agrícolas de subsistencia. En el sector secundario se ubica 13% de los ocupados, fundamentalmente obreros de la construcción, carpinteros,

co, México, 2009. Suzanne Duryea *et al.*, *Las mujeres en el mercado laboral de América Latina y el Caribe en los años 90: una década extraordinaria*, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, 2001. Mercedes Pedrero, “Las condiciones de trabajo en los años noventa en México. Las mujeres y los hombres: ¿ganaron o perdieron?”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 4, IIS de la UNAM, México, 2003.



Cuadro 5. Distribución porcentual de los ocupados según posición en el trabajo y sector de actividad, en los 125 municipios con menor IDH en 2010

<i>Posición en el trabajo</i>	<i>Sector de actividad</i>			<i>Total</i>
	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>	<i>Terciario</i>	
Empleada(o) u obrera(o)	13%	17%	70%	100%
Jornalera(o) peón	76%	20%	4%	100%
Ayudante	36%	35%	29%	100%
Patrón(a) o empleador(a)	36%	28%	36%	100%
Trabajador(a) por cuenta propia	80%	11%	9%	100%
Trabajador(a) sin pago	92%	4%	4%	100%
Total	73%	13%	14%	100%
<i>Posición en el trabajo</i>	<i>Sector de actividad</i>			<i>Total</i>
	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>	<i>Terciario</i>	
Empleada(o) u obrera(o)	1.6%	12.7%	44.6	9.1%
Jornalera(o) peón	10.1%	15.8%	2.6%	9.8%
Ayudante	2.3%	13.5%	9.9%	4.8%
Patrón(a) o empleador(a)	0.3%	1.5%	1.6%	0.6%
Trabajador(a) por cuenta propia	57.1%	46.5%	31.6%	52.1%
Trabajador(a) sin pago	26.4%	7.3%	5.7%	21.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Estimaciones propias a partir del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, base de datos de la muestra de 10 por ciento.

ebanistas, artesanos de productos de bejuco y palma, tejedores y deshiladores. Finalmente, 14% se ubica en el sector terciario en actividades de baja remuneración como dependientes de comercios, vendedores ambulantes, servicio doméstico y servicios personales como costureras o sastres. En general se puede observar que son empleos mal remunerados, de baja calificación y ubicados en el sector informal de la economía.

El manejo de la variable “ingresos” siempre es complicado, pues es sabido que tiene un margen grande de error debido al grado de no respuesta, a problemas de validez y de subregistro; como es de esperar, no se ajusta a una distribución normal, por lo que es difícil hacer supuestos sobre su comportamiento; sin embargo, su estudio se hace necesario aunque sea como aproximación y tomándolo con las reservas que la variable amerita. De cualquier manera, la combinación de todos los elementos laborales mencionados permite suponer ingresos muy bajos dentro de esta población. El ingreso corriente promedio por hora en 2010, según el censo de población, era de 5 pesos con 70 centavos, aproximadamente 913.00 pesos al mes, trabajando un promedio de 40 horas a la semana. Según los informes del Coneval, la línea de bienestar mínima (canasta alimentaria) rural era de 677.5 pesos mensuales per cápita a precios corrientes en junio de 2010; si se considera que el ingreso por trabajo regularmente involucra uno o dos perceptores en poblaciones como la estudiada (con un fuerte componente de menores de edad), el ingreso mensual máximo por trabajo de estos hogares será de aproximadamente 1,826.00 pesos que, divididos entre un promedio de cinco integrantes del hogar, da 365.2 pesos mensuales per cápita; es decir, la mitad del costo de la canasta alimentaria por persona; ni hablar de la línea de bienestar completa (canasta alimentaria más canasta no alimentaria) rural que era de 1,321 pesos mensuales per cápita.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Dentro de este mar de vulnerabilidades, los hablantes de lenguas indígenas son los que se encuentran más desprotegidos; presentan un año promedio menos de escolaridad, ganan casi 40% menos por su trabajo a pesar de que las horas promedio de trabajo a la semana son iguales a las de los no indígenas. Información obtenida de la base de datos del Censo de Población y Vivienda 2010, muestra del 10 por ciento.

Un dato relevante en cuanto al ingreso familiar es que 45% de los jefes recibe dinero por programas de gobierno, 78% de las o los cónyuges, 40% de los hijos y 76% de los abuelos también tienen esta ayuda. Es muy probable que de esta manera sea como logran cubrir las necesidades básicas familiares, sobre todo las alimentarias.

Ello explica que en las preguntas sobre necesidades alimentarias realizadas en el censo de 2010, solamente 4.3% de los hogares censales respondieron haberse quedado sin alimentos alguna vez en los últimos tres meses; 2.1% que alguna persona de su vivienda se quedó sin comer todo el día y 5.1% que por falta de dinero o de recursos en los últimos tres meses alguna persona de la familia comió sólo una vez al día. En contraste, a nivel nacional, 14.5% de los hogares declararon haberse quedado sin comida por falta de recursos, es decir, un porcentaje tres veces mayor al de los 125 municipios y en 16% de ellos dejaron de hacer alguna comida del día.

### Balance sobre los municipios más atrasados de México

Al considerar las posibilidades de desarrollo de estos municipios, con relación a un panorama demográfico, social, económico, laboral y cultural como el descrito en los apartados anteriores, es necesario preguntarse sobre las posibilidades reales de superación de la pobreza en los mismos.

El Cuadro 6 resalta la dificultad de avanzar en el desarrollo de estos municipios, aun con programas focalizados directamente al problema, por ejemplo piso firme o infraestructura básica (drenaje o energía eléctrica).

En todos los indicadores seleccionados en el Cuadro 6 se observa cierta mejoría, aunque en ninguno de ellos se logró alcanzar la meta. En el caso de la educación es donde se registra el mayor avance respecto a las metas planteadas; sin embargo, por ser variables que requieren de un periodo más largo para que se observe un cambio, es lógico que en términos porcentuales fueron las que menos mejoraron. En el caso de los indicadores de vivienda fueron los relacionados con infraestructura básica (agua y drenaje), los que en menor medida avanzaron, seguramente vinculado con el aislamiento y la dificultad de acercar estos servicios a las áreas rurales.

Cuadro 6. Evolución de algunos indicadores y su diferencia con las metas de 2012 señaladas para los 125 municipios con menor IDH

<i>Indicadores</i>	<i>Inicio</i>	<i>Actual</i>	<i>Meta al 2012</i>	<i>Diferencia con la meta</i>
Población de 15 años y más analfabeta	43.0	36.3	Reducir en 25%	Bajó 16%
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	85.9	81.1	Reducir al menos 5 puntos	bajó 4.8 puntos
Viviendas con piso de tierra	72.6	33.8	Eliminar piso de tierra	33.8
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	27.7	14.8	Abatir el rezago	14.8
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	46.5	32.9	Dotar al 100%	32.9
Viviendas que no disponen de drenaje	62.9	60.1	Abatir el rezago	60.1
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	20.9	5.1	Dotar al 100%	5.1

Fuente, Sedesol, Índice de rezago social 2005 y 2010 y gobierno federal, microrregiones y Estrategia 100 x 100, en <http://www.estrategia100x100.gob.mx/interna2.php> (fecha de consulta: enero de 2013).

Los otros rubros de la vivienda (pisos y sanitarios), sí mejoraron en gran medida, pero se quedaron muy lejos de cumplir con las metas planteadas por Sedesol para 2012.

En numerosos estudios se ha señalado que niveles más altos de capital humano promueven una mayor movilidad social, básicamente porque la escolaridad se considera un determinante del ingreso laboral y también como un factor determinante del descenso y retraso del calendario de la nupcialidad y fecundidad, con lo que las oportunidades de acumulación de habilidades, destrezas y calificación laboral y/o técnicas se incrementan y se traducen en un círculo llamado virtuoso. No obstante, en contextos de estancamiento económico, aun con el incremento de capital humano, es poco probable que pueda darse alguna movilidad socioeconómica, y ésta parece ser la realidad de estos municipios.

Como se puede ver en la información analizada en apartados anteriores, tanto a nivel demográfico como social, los habitantes de estas circunscripciones se encuentran en franca desventaja; los niveles de educación de los adultos y el rezago escolar que muestra la población joven refuerza la hipótesis de reproducción generacional de la pobreza. Los datos sobre comportamiento reproductivo, salud y empleo llevan a suponer la poca posibilidad de romper esta transmisión en el mediano plazo, ya que los municipios se han mostrado inmunes a las estrategias de superación de la pobreza implementadas a través de las políticas públicas; al menos las aplicadas hasta el momento en el Cuadro 5.

Un dato importante es que el informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 reveló que en la muestra de municipios seleccionados (27 de los 125 con menor IDH) se registró que los mayores beneficiarios de los programas fueron los campesinos que contaban con un número igual o mayor de cinco hectáreas, los cuales representaban una décima parte de los productores del padrón y se llevaron más de un tercio del monto de apoyo; se concluyó que el programa resultó regresivo.

Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Mundial coincidieron con el órgano de fiscalización. El análisis cuantitativo de transferencia al sector rural: ingreso objetivo, Procampo y Oportunidades del BID señaló que a pesar de que el objetivo de

Procampo es apoyar el ingreso de las familias rurales de productores de autoconsumo, sólo una cuarta parte de los recursos del programa llegan a estas familias y que el resto se les distribuye a productores no rurales. El Banco Mundial, en su análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural indica que los subsidios al agro son acaparados por los estratos menos necesitados de la población rural; el decil de productores más pobre recibe la décima parte de un 1% y fracciones igualmente insignificantes de otros programas.<sup>7</sup>

Frente a este panorama de programas que atacan problemáticas con una visión coyuntural es necesario subrayar que la raíz de las condiciones socioeconómicas de esta población es estructural y que, entre los problemas de este tipo que experimentan estas áreas sobresale la precariedad del empleo; esta precariedad no se debe a la baja capacitación de los ocupados (o bajo capital humano) sino al tipo de mercado de trabajo al que se enfrentan. Es un mercado atrasado y no necesariamente por ser básicamente primario, sin tecnificación, de muy baja productividad y muy mal remunerado.

En ese sentido, las medidas implementadas en algunos países que han logrado romper el círculo de la pobreza van más allá de programas coyunturales; son cambios a nivel estructural y se relacionan con las actividades económicas y el avance del sector productivo, tales como:

- Redefinir el papel del mercado laboral de estas zonas dentro de la economía nacional.
- Aumento de los salarios y reducir la brecha con los sueldos más altos.
- Generación de empleo y recalificación permanente entre los sectores locales y regionales de mayor interconexión productiva.
- Programas de formación y de incentivos al primer empleo para jóvenes.

<sup>7</sup> George Dyner, Análisis cuantitativo de los efectos de transferencias al sector rural: ingreso objetivo, Procampo y Oportunidades, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010. Banco Mundial, Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural, 2009, en <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/Informes51902MXSpanishPER.pdf> (fecha de consulta: enero de 2013).

- Intensificación de la reforma agraria a fin de garantizar la subsistencia alimentaria regional-municipal.
- Incentivar la agricultura familiar a través de seguro agrícola, prioridad a la producción interna, política de crédito, incentivo a la formación de cooperativas de producción y comercialización.
- Fortalecer las concesiones de crédito para inversiones y para el consumo a través de agencias de microcrédito solidario para apoyar la producción y el consumo locales.
- Mejorar la infraestructura para comunicar estas localidades.<sup>8</sup>

Por otra parte, los programas como Oportunidades, Estrategia 100 x 100, Microrregiones, entre otros, si bien han ayudado a evitar que una proporción de población caiga en pobreza extrema, no han podido —por el estancamiento económico del país— romper la tendencia a la reproducción de los factores que inciden en la permanencia de la pobreza en este tipo de contextos.

<sup>8</sup> Instituto Ciudadanía y Gobierno del Estado, *Proyecto Fome Zero: para acabar con el hambre*, Brasil, 2001, en [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) (fecha de consulta: febrero de 2013).

## CAPÍTULO II

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

*Alejandro Navarro Arredondo*

### Introducción

La Estrategia 100 x 100<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 E 100 x 100 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>

<sup>1</sup> De aquí en adelante se abreviará como E 100 x 100.

<sup>2</sup> La E 100 x 100 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 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) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).



Más allá de la tarea de la E 100 x 100 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, 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 E 100 x 100. La intención es hacer énfasis en la revisión de conjunto de esta 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 E 100 x 100, 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 la 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 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

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

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

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

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 mayormente 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 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 con el Consejo Nacional de Evaluación

<sup>6</sup> Bernard Boxill, "Igualdad, discriminación y trato preferente", en Peter Singer (coord.), *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, DC, 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.

<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.

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
- 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) (Mapa 1).<sup>10</sup>

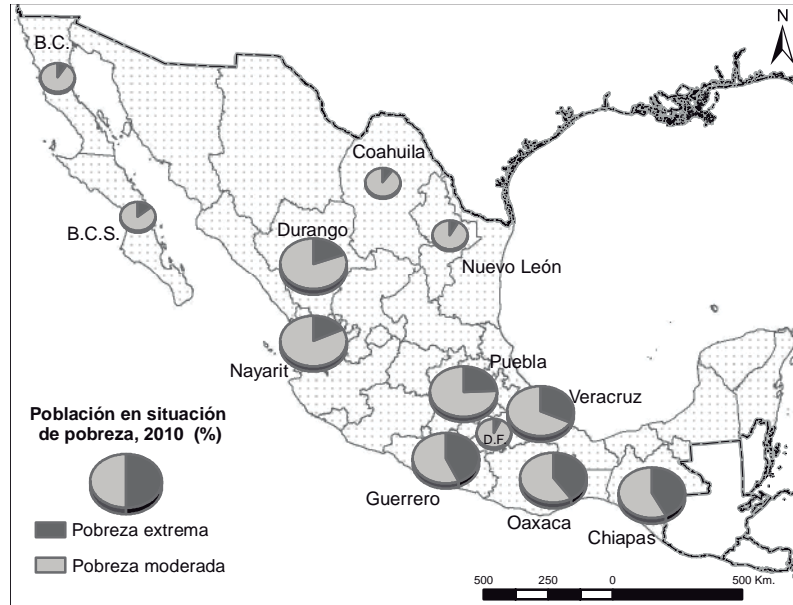
Sin embargo, el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar aumentó de 49 a 52% entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo pasó de 16.7 a 19.4%. Todo lo anterior dio como resultado que, a nivel nacional, aumentara el porcentaje 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 pobre-

<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) (fecha de consulta: 26 de marzo de 2012).

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

Mapa 1. Población en condición de pobreza según tipo, 2010



Nota: En el mapa se destacan los siete estados que contienen los 125 municipios con menor IDH representados con los gráficos de mayor tamaño, en ellos se aprecia el alto porcentaje de la población que se encuentra en condición de pobreza extrema; además se observan cuatro estados más y el DF, entidades con menor porcentaje de población en condición de pobreza.

Fuente: Medición de la pobreza, Coneval 2010. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2013: en <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>. Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

za 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 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 de-

ben 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 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 E 100 x 100 encaja en esta nueva orientación de las políticas de superación de la pobreza.

### Los ejes de acción de la E 100 x 100

De acuerdo con información consignada en la página *Web* de la E 100 x 100,<sup>14</sup> el problema central que ésta pretende encarar es

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

<sup>13</sup> Miguel Székely, "Hacia una nueva generación de política social", *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) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

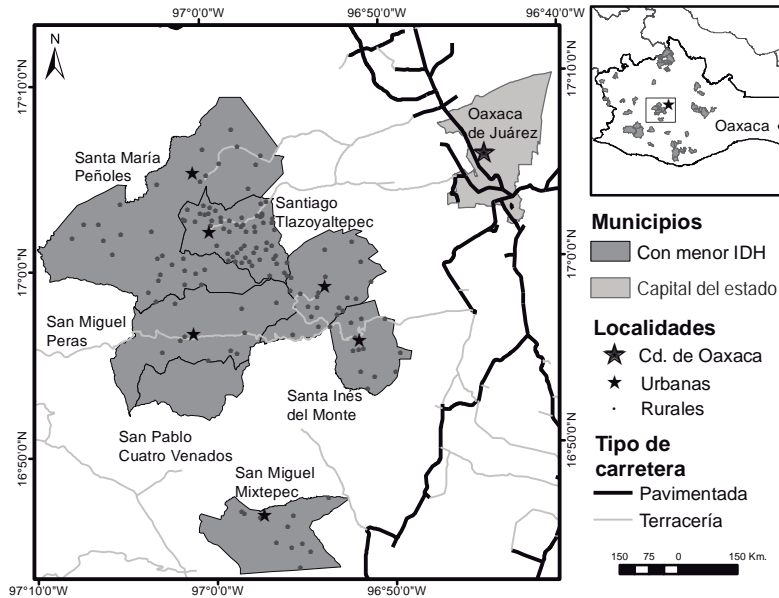
la marginación en los municipios más pobres del país. Para los diseñadores de la E 100 x 100 la marginación tiene varios efectos que están interrelacionados: 1) un déficit de capacidades por desnutrición y bajos niveles de salud y educación; 2) un déficit de oportunidades por un entorno de escasa generación 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 E 100 x 100 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 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 (Mapa 2).

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 implementar los ejes de trabajo de la E 100 x 100, se tomó como fuente de inspiración las dimensiones del índice de desarrollo humano (IDH) (Esquema 1).

Con este esquema de coordinación, la E 100 x 100 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 desequi-

Mapa 2. Municipios con menor IDH en el Estado de Oaxaca



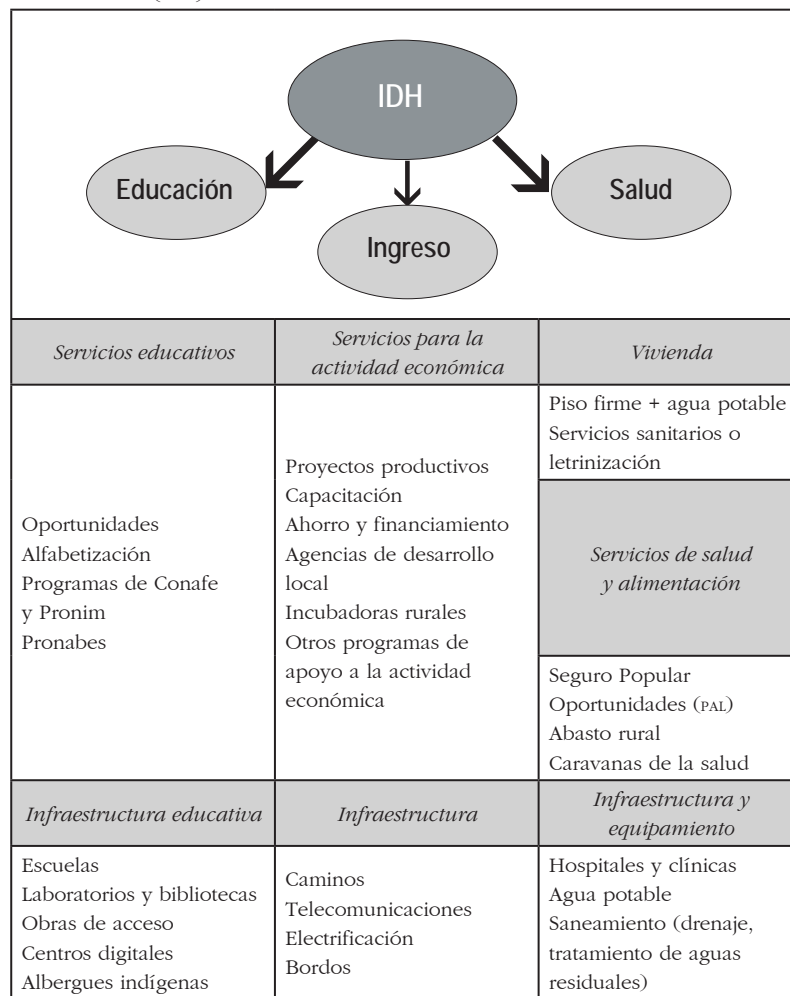
Nota: Este mapa tiene como finalidad ejemplificar la distribución de las localidades así como el tipo de carretera con que cuentan la mayoría de los municipios incluidos en el grupo de los 125. En este caso, se observa que las localidades urbanas de cada municipio tienen un camino de tipo terracería que conecta con la capital del Estado, de igual forma se observa que el número y la distribución de las localidades rurales es variable incluso entre municipios, como se observa en Santiago Tlazoyaltepec respecto a Santa Inés del Monte. Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

librado 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 centra 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 E 100 x 100 se enfoca hacia la provisión de asistencia técnica y tecnológica aplicada directamente a proyectos productivos.

<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) hasta la económica (vías de comunicación, telecomunicaciones).



Esquema 1. Componentes del índice de desarrollo humano (IDH) como articuladores de la E 100 x 100



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

Así, la E 100 x 100 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 E 100 x 100 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 concentración de obras de infraestructura y servicios básicos. Los mecanismos de coordinación considerados en el diseño de la E 100 x 100 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) (esquemas 2 y 3).<sup>16</sup>

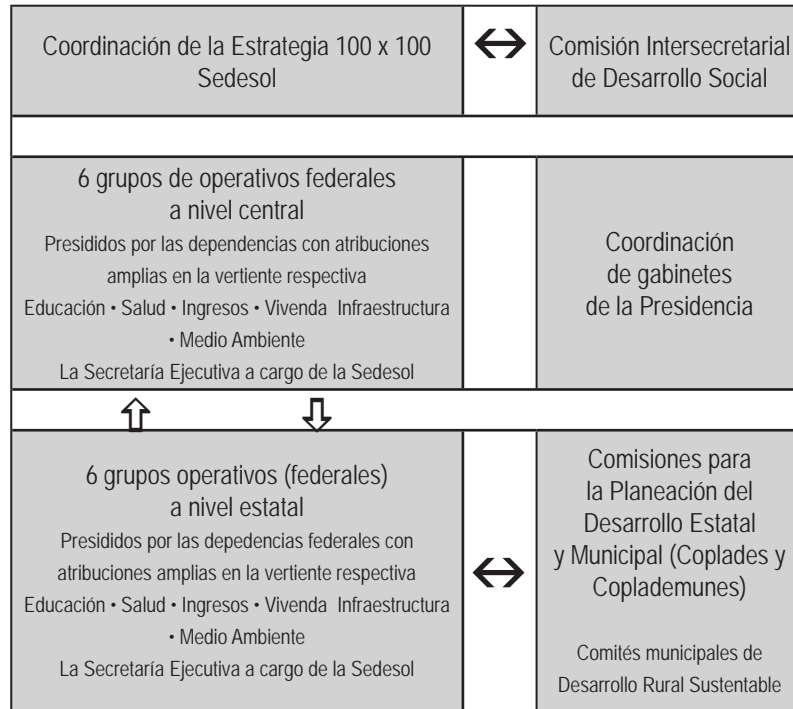
En ese sentido, la coordinación es entendida como un acuerdo mediante el cual las actividades de los diferentes niveles de gobierno son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades, promover 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 E 100 x 100 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 100 x 100

La diversidad de los programas sociales que se ejecutan en la Estrategia 100 x 100 refleja el carácter multidimensional de la pobreza.

<sup>16</sup> Fuente: [www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt](http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/Estrategia100x100.ppt) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

Esquema 2. Coordinación intersecretarial de la Estrategia 100 x 100



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

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,

Esquema 3. Coordinación sectorial de la Estrategia 100 x 100

Grupos de trabajo intersecretariales					
Salud	Educación	Productividad	Infraestructura	Vivienda	Medio ambiente
SSA (presidente Sedesol) SEP IMSS-Oportunidades Conagua Diconsa Oportunidades SCT Senasica Conafe INEA CDI STPS Liconsa Semarnat	SSA (presidente Sedesol) CDI SRA SCT Oportunidades INEA Conafe	Sagarpa (presidente Sedesol) CDI Fonaes SRA Sermarnat Conafor Sector STPS SEP FIRA FONART INCA RURAL Sinacatri	CDI (presidente Sedesol) SCT IMSS-Oportunidades Conagua-Sener GFE CAPFCE Banobras SSA	FONHAPO (presidente Sedesol) CDI IMSS-Oportunidades Conagua Banobras Oportunidades	CONAFOR (presidente Sedesol) Semarnat Sagarpa SRA CDI Conanp
Grupos de trabajo espejo en cada estado					
Salud	Educación	Productividad	Infraestructura	Vivienda	Medio ambiente

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

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 E 100 x 100. 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).

### Vertiente vivienda

Estas acciones contribuyen a mejorar la calidad de vida de las familias al ofrecerles una vivienda digna y capaz de 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).

### 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 en los centros educativos (Cuadro 3).

### 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).

### 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).

### 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).

Como se puede observar en los cuadros anteriores, los programas sociales articulados a la Estrategia 100 x 100 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 E 100 x 100, 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

Cuadro 1. Inventario de programas sociales de la E 100 x 100 (Vertiente salud)

<i>Sector</i>	<i>Programas sociales</i>	<i>Descripción de acciones estratégicas</i>
Salud	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: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

Cuadro 2. Inventario de programas sociales de la E 100 x 100 (Vertiente vivienda)

<i>Sector</i>	<i>Programas sociales</i>	<i>Descripción de acciones estratégicas</i>
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 avecindados en condiciones de pobreza para regularizar asentamientos humanos irregulares	

Fuente: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).



Cuadro 3. Inventario de programas sociales de la E 100 x 100 (Vertiente educación)

<i>Sector</i>	<i>Programas sociales</i>	<i>Descripción de acciones estratégicas</i>
Educación	Educación inicial y básica para la población rural e indígena (Conafe)	
	Atención a la demanda de educación para adultos (INEA)	
	Fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de nuevas escuelas</li> <li>• Caminos de acceso</li> </ul>
	Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (Conafe)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albergues indígenas</li> <li>• Cursos de alfabetización y de atención al rezago educativo</li> </ul>
	Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de capacitación</li> <li>• Becas educativas</li> </ul>
	Educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes	
	Desarrollo humano-Oportunidades	

Fuente: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

Cuadro 4. Inventario de programas sociales de la E 100 x 100 (Vertiente infraestructura)

<i>Sector</i>	<i>Programas sociales</i>	<i>Descripción de acciones estratégicas</i>
Infraestructura	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	
	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	<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>
	Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	

Fuente: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

Cuadro 5. Inventario de programas sociales de la E 100 x 100 (Vertiente productividad)

<i>Sector</i>	<i>Programas sociales</i>	<i>Descripción de acciones estratégicas</i>
Productividad	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos agroindustriales</li> <li>• Empleo temporal</li> <li>• Cajas de ahorro</li> <li>• Proyectos ganaderos y pecuarios</li> <li>• Talleres de oficio</li> <li>• Agencias de desarrollo local</li> <li>• Financiamientos</li> <li>• Estancias infantiles</li> <li>• Cursos de capacitación para la productividad</li> <li>• Procampo, Alianza</li> </ul>
	Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	
	Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural	
	Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo: Para Vivir Mejor	
	Desarrollo de Capacidades,	
	Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur)	
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	
	Creación de Empleo en Zonas Marginadas	
	Programa de empleo temporal	
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag)		
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (Fappa)		

Fuente: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

Cuadro 6. Inventario de programas sociales de la E. 100 x 100 (Vertiente protección de los recursos naturales)

<i>Sector</i>	<i>Programas sociales</i>	<i>Descripción de acciones estratégicas</i>
Protección de los recursos naturales	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: [www.estrategia100x100.gob.mx/index.php](http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

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 inter-institucional de información sobre las obras y acciones realizadas.

El tipo de relaciones que se establecen 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 E 100 x 100 en cada uno de los municipios participantes, y para ello deben interactuar en forma vertical con los funcionarios locales de cada municipio, 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.

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

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 E 100 x 100 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.

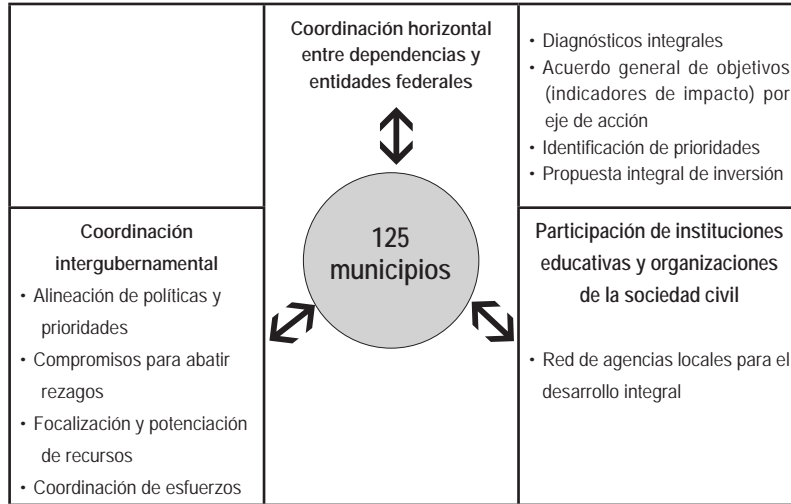
Gracias a la actuación de los Coplades y los Coplademunes es factible lograr la integración y convergencia entre los sectores que gestionan políticas públicas de diferentes carteras (salud, educación, vivienda, productividad, infraestructura, recursos naturales) y de las distintas unidades políticas 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 (Esquema 4).

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 E 100 x 100. 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 E 100 x 100 en cuanto a la eficacia de sus instrumentos de coordinación y programas en el municipio de Tehuipango, Veracruz.

### Implementación de la E 100 x 100 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 de la Estrategia 100 x 100, las

Esquema 4. Esquema de coordinación triple de la Estrategia 100 x 100



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

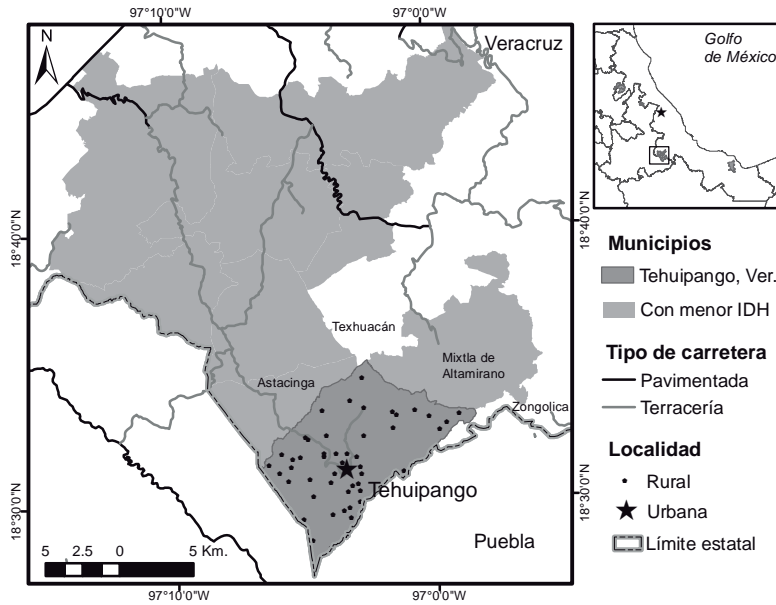
autoridades de Sedesol se dieron a la tarea de realizar levantamientos de la cédula de información socioeconómica (CIS) en los municipios con menor IDH. A partir de estas encuestas se elaboró un diagnóstico integral (social, económico, demográfico, político, administrativo) en cada uno de los municipios 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 una programación de inversiones en infraestructura y servicios sociales para cada municipio, 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 consiste 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 E 100 x 100.

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° 8' 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 (Mapa 3).

Mapa 3. Ubicación del municipio Tehuipango, Veracruz.



Nota: el municipio de Tehuipango se ubica hacia el sur de la capital del estado, su límite colinda con buena parte del estado de Puebla junto con otros municipios de Veracruz. Como se aprecia es un municipio no favorecido de carretera pavimentada, en cambio cuenta con casi 50 localidades rurales, la mayoría cercanas a la cabecera municipal.

Fuente: elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.



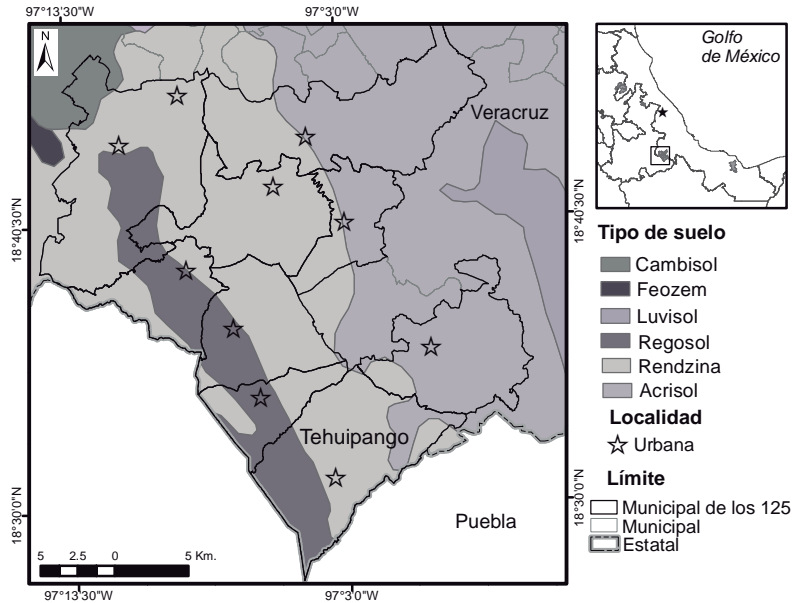
Tehuipango tiene un clima templado con abundantes lluvias en verano, aunque en ciertas partes es semicálido húmedo con lluvias todo el año. Su entorno físico es de tipo rural montañoso y está situado en las sierras orientales de Veracruz (en la región de Zongolica). Ocupa una superficie de 95 km<sup>2</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 de 100 a 499 habitantes y sólo 14 localidades están entre 500 y 2,499 habitantes (Mapa 4).<sup>18</sup>

Con referencia a las principales variables socioeconómicas, en este municipio existían 4,342 hogares de 5.4 integrantes por hogar en promedio en 2010, 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 con excusado y sanitario (56%). En cuanto a la derechohabencia a servicios médicos, 93.5% de la población de Tehuipango carecía de estos servicios en 2010, sólo 4.8% estaba afiliado al Seguro Popular, 0.7% al IMSS, 0.6% al ISSSTE y 0.1 al sector salud estatal (Mapa 5).

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 de 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 el de 13 a 18 años (14.5%). Con relación a su nivel de alfabetismo, en 2010, 44.9% de la población no sabía leer

<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] (fecha de consulta: 2 de abril de 2011).

Mapa 4. Tipo de suelo del municipio Tehuipango, Veracruz



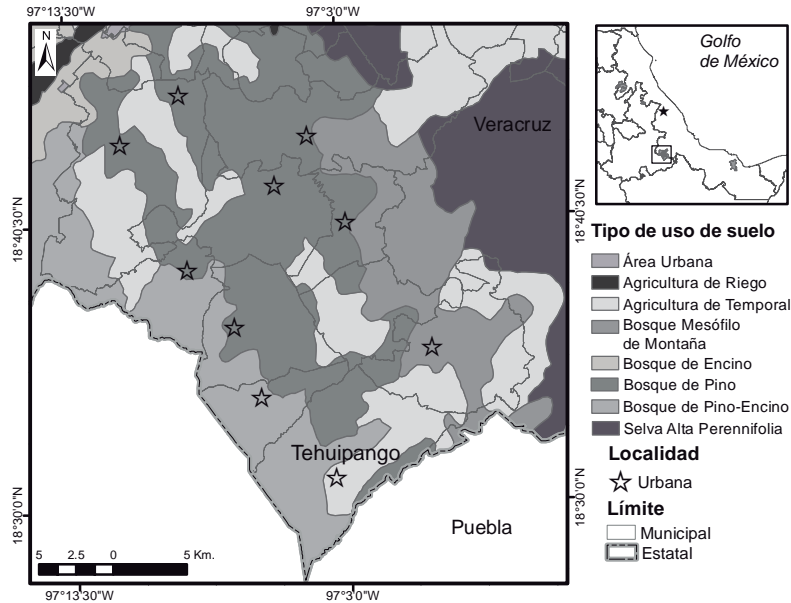
Nota: El suelo que predomina en el municipio es el de Rendzina, éste se caracteriza principalmente por ser un suelo rico en materia orgánica, generalmente formado sobre roca caliza o carbonatada. El siguiente en extensión es el Regosol, este suelo sustenta cualquier tipo de vegetación dependiendo del clima; sin embargo su uso es principalmente forestal y ganadero. Por último el Acrisol se caracteriza por cierta restricción en su uso debido a una pobreza en nutrientes minerales, toxicidad por aluminio y la alta susceptibilidad a la erosión, no son muy productivos salvo para especies de baja demanda y tolerantes a la acidez.

Fuente: Guía para la interpretación de cartografía. Edafología. [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/guias-carto/edafo/Edafl.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/guias-carto/edafo/Edafl.pdf) (fecha de consulta: mayo 12 de 2013). Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

ni escribir un recado; la mayoría de estos habitantes pertenecía al grupo de edad de 30 a 60 años (Mapa 6).

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%, respectiva-

Mapa 5. Uso de suelo del municipio Tehuipango, Veracruz



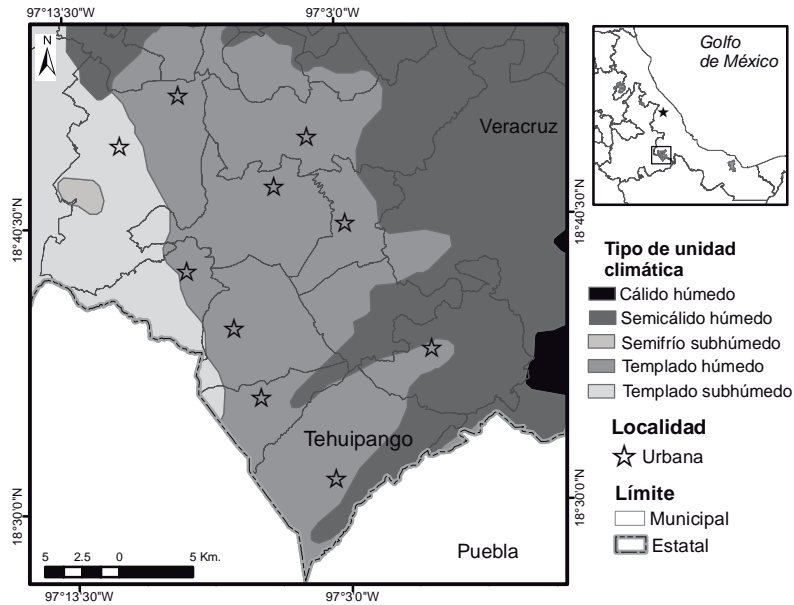
Nota: En este mapa se observan los tres tipos de uso de suelo del municipio: Bosque de Pino, Bosque de Pino-Encino y Agricultura de temporal. El primero de ellos tiene importancia económica en la industria forestal del país, por lo que en casi todos se realizan actividades forestales como aserrío, resinación y la obtención de pulpa para celulosa. En el segundo su uso es similar además de poder realizar actividades agrícolas.

Fuente: Guía para la interpretación de cartografía. Uso de suelo y vegetación. En [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/guias-carto/edafo/Edafl.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/guias-carto/edafo/Edafl.pdf) (fecha de consulta: 12 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

mente), 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 E 100 x 100 ejecutadas en este municipio

Mapa 6. Unidades climáticas del municipio Tehuipango, Veracruz



Nota: Se observa que el clima predominante en el municipio es Templado húmedo, es decir, cuenta con una temperatura media anual entre 12° y 18° C, con lluvias todo el año; el segundo es el clima semicálido húmedo el cual se caracteriza por contar con una temperatura media anual mayor de 18° C con lluvias entre verano e invierno.

Fuente: García, E.-Conabio, “Climas (clasificación de Köppen, modificado por García)”, en <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/PDFS/ANEXOCLIMA.pdf> (fecha de consulta: 16 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

correspondieron a los programas: Oportunidades, Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Piso Firme, 70 y Más, Procampo y Proárbol.

En 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 con el propósito de maximizar su eficiencia e impacto.<sup>19</sup> El objetivo primordial de la evaluación fue verificar que

<sup>19</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una 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

las acciones realizadas en 2008 en el municipio de Tehuipango, por parte de las representaciones estatales de la Sedesol, Sagarpa y Conafor se enmarcaran en lo dispuesto por los lineamientos generales de la Estrategia 100 x 100.

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 100 x 100, 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 E 100 x 100 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 Desarrollo Humano Oportunidades y Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (Piso Firme), y por el otro, Procampo, Proárbol y 70 y Más.

---

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.

<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) (fecha de consulta: 2 de abril de 2011).

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

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 E 100 x 100 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 sobreejercicio de 58%; en el de Oportunidades la sobreinversión fue de 7.8%. Por el contrario, en los programas Proárbol, Procampo, y 70 y Más hubo subejercicios que fluctuaron entre 22 y 45% (Cuadro 7). Así, aunque la Estrategia 100 x 100 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 tanto, no ha resultado suficiente para mejorar la calidad de vida en algunos de los municipios más marginados del país.

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 trans-

Cuadro 7. Inversiones por programa social en Tehuipango, Veracruz, E 100 x 100 en 2008

<i>Programa</i>	<i>Inversión 2008</i>		<i>Variación</i>	
	<i>Programada</i>	<i>Ejercida</i>		
Piso Firme	15,639.6	24,781.1	9,141.5	58.5
Oportunidades	12,408.9	13,379.5	970.6	7.8
Proárbol	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
Total	32,826.5	41,571	8,744.5	26.6

Fuente: 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) (fecha de consulta: 2 de abril de 2011).

ferencia 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 E 100 x 100, 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 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 E 100 x 100 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 E 100 x 100 no parece contar con la capacidad requerida para cumplir con las funciones efectivas de colaboración entre representantes del gobierno federal,

<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 (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2004.

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

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 E 100 x 100 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 E 100 x 100 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 E 100 x 100 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 E 100 x 100 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 E 100 x 100 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.





### CAPÍTULO III

## Acceso a servicios médicos en los 125 municipios con menor desarrollo en el país

*Francisco J. Sales Heredia*

### Introducción

Entre los derechos sociales más importantes de nuestra república se encuentra el derecho a la salud. El artículo 4º constitucional establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la ley definirá las bases y las modalidades para el acceso a los servicios que la garanticen. Asimismo, abunda en torno a la salud, estableciendo los derechos a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; a la cultura física y a la práctica del deporte, y a la cultura. Es claro que el Constituyente Permanente agrupó en este artículo derechos sociales que determinan la salud general y no sólo física del ciudadano. Dado que el Estado debe garantizar cada uno de estos derechos, es adecuado indagar cuál ha sido el resultado de los esfuerzos de las políticas públicas en este rubro.

Este texto indaga específicamente acerca del acceso a los servicios de salud en los municipios con mayor marginación del país. En 2006 el gobierno de la república estableció una estrategia general llamada 100 x 100, que tenía por objetivo concentrar los esfuerzos de las dependencias públicas a través de sus programas en el grupo de municipios con mayor marginación. Los responsables de la estrategia realizaron diagnósticos especiales para cada uno de estos municipios repartidos en todo el país, con mayor concentración en el sureste, y determinaron qué programas tendrían prioridad. Por

supuesto, los programas de atención a la salud tendrían prioridad en cada uno de ellos.

La literatura establece que para evaluar los programas de salud es necesario supervisar la proporción de recursos materiales y humanos en la población, así como la calidad de éstos; de igual modo, es necesario supervisar el estatus sanitario de las personas que se atienden en dichos servicios. A pesar de que la información pública es parcial y no permite una evaluación precisa a lo largo del tiempo, se evaluará el crecimiento de la infraestructura material a partir de 2006 hasta 2010; la calidad de los servicios se medirá por el autorreporte de derechos a un servicio médico y las razones por las cuales, cuando se está enfermo, no se atiende.

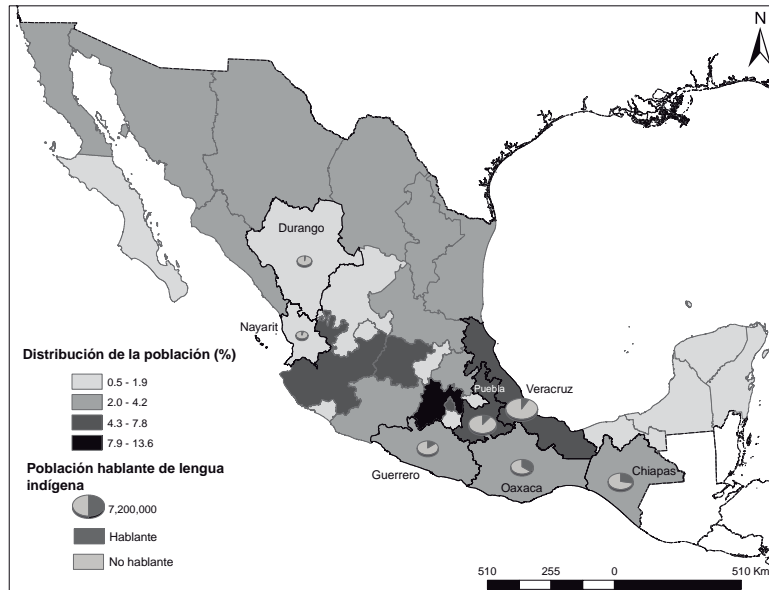
Para realizar este análisis descriptivo se utilizarán los censos de 2000 y 2010 y la base de datos estadística de la Secretaría de Salud, que recoge datos sobre recursos materiales en los municipios del país. De igual modo, se utilizará la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, con el complemento realizado por Coneval, que aumenta la muestra para que sea representativa por estado y por sector rural donde se encuentran dichos municipios.

## Antecedentes

Los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH) se encuentran distribuidos en Oaxaca (58), Guerrero (21), Chiapas (20), Veracruz (15), Puebla (9), Durango (1) y Nayarit (1). En 2005, la población total de estos municipios era de 1,401,880 personas; en 2010 fue de 1,547,690. La tasa de crecimiento promedio interanual de la población fue de 1.9%, comparada con la nacional que fue de 1.7%; en estos años muestra un crecimiento mucho menor que en décadas anteriores para municipios rurales. El 83% de la población mayor de tres años habla alguna lengua indígena y 6.2% no habla ninguna de ellas, pero se considera a sí mismo indígena en contraste con el resto de la población del estado (Mapa 1).

Los indicadores sociales muestran un rezago considerable al contrastarlos con la media nacional y la media de los estados donde se ubican. En la Tabla 1 puede apreciarse una tendencia moderada a la mejoría en la mayoría de los indicadores; sin embargo, en términos

Mapa 1. Distribución de la población y hablante de lengua indígena por entidad, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx> (fecha de consulta: 25 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartografía del INEGI, 2010.

absolutos, los datos muestran una población con grandes rezagos. Resalta el aumento de la proporción de personas habitando en viviendas sin energía eléctrica y la importante disminución en sólo cinco años del porcentaje de viviendas con piso de tierra (Mapa 2), en concordancia con el resto del país y el aumento de la cobertura de salud (Mapa 3). En lo que se refiere a la pobreza por ingresos, los datos muestran que la pobreza extrema se mantuvo relativamente similar y la pobreza patrimonial aumentó marginalmente. Destaca el hecho dramático de que más de 90% de la población se encuentra en pobreza patrimonial, es decir, su ingreso no es suficiente para adquirir una canasta básica en el sector rural.

Para abundar en esta descripción, la Tabla 2 muestra la distribución de la población por grupos de edad entre los 125 municipios y el resto de ellos en los siete estados. Claramente la población de los 125 municipios con mayor marginación es mucho más joven

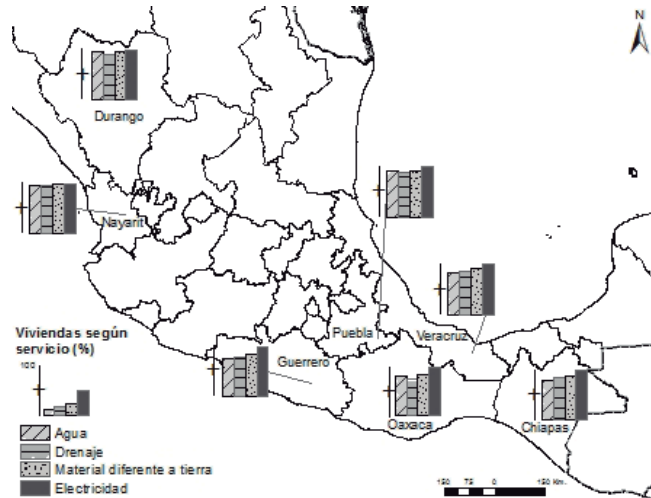
Tabla 1. Indicadores de rezago nacional, 2005-2010

<i>Indicadores de rezago</i>	<i>Nacional</i>		<i>Los siete estados con municipios en la Estrategia</i>		<i>Los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100</i>	
	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
<i>Indicadores de marginación</i>						
población analfabeta de 15 y más	8.4	6.8	15.4	12.8	43.0	36.4
población sin primaria completa de 15 años y más	23.1	20.2	34.0	30.0	62.8	55.2
ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	5.3	3.5	8.5	5.6	27.2	25.7
ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	2.5	1.7	4.8	3.3	21.0	25.2
ocupantes en viviendas sin agua entubada	10.1	8.6	21.8	19.0	46.54	37.9
ocupantes en viviendas con piso de tierra	11.5	6.5	25.1	13.6	72.6	30.2
población en localidades con menos de 5,000 habitantes	29.0	28.8	48.8	43.2	96.0	96.0
Población con derechohabencia a un seguro médico	47.0	64.6	32.3	56.7	14.2	58.4
<i>Pobreza por ingreso</i>						
Alimentaria	18.2	18.8	33.3	31.8*	71.6	71.2*
de capacidades	24.7	26.7	41.8		78.5	
de patrimonio	47.0	51.3	63.9	64.8*	90.4	91.7*

\* Nota: Los datos de pobreza para 2010 en los estados y en los municipios se refieren a la pobreza por ingreso con canasta mínima alimentaria y canasta amplia, llamadas por Coneval como de "Bienestar mínimo" y "Bienestar". Si bien no son estrictamente comparables con las líneas previas, se asemejan lo suficiente como para mostrar avances y retrocesos.

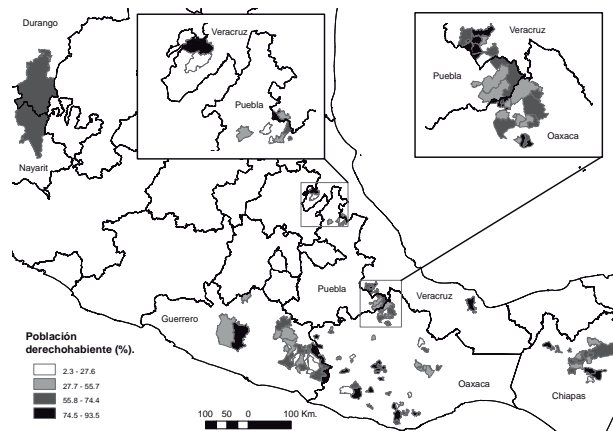
Fuente: Para los datos de 2005, Estrategia 100 x 100, en [www.microregiones.gob.mx](http://www.microregiones.gob.mx) (fecha de consulta: mayo de 2012). Para los datos de 2010, cálculos propios a partir de los tabulados básicos del Censo 2010. Datos de pobreza, Coneval.

Mapa 2: Condiciones de los servicios de vivienda por entidad, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx> (fecha de consulta: 25 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Mapa 3. Población derechohabiente por municipio, 2010



Nota: En este mapa se presenta la población total sin estimación por municipio según derechohabencia en cuatro rangos porcentuales de acuerdo con la cobertura al interior de cada municipio que forma parte de los 125. Se observa un número menor de municipios en color claro, es decir, son menos los municipios donde la cobertura de derechohabencia al interior es menor a 27% del total.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx> (fecha de consulta: 25 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Tabla 2. Proporción de la población por grupos de edad, por grupo de municipios en los siete estados, 2010

125 municipios con menor (DH)	Grupos de edad						Total
	De 0 a 12	De 13 a 18	De 19 a 29	De 30 a 60	De 61 a 69	De 70 y más	
No	6,985,998	3,397,887	4,761,092	8,957,987	1,134,141	1,267,677	26,504,782
	26%	13%	18%	34%	4%	5%	100%
Sí	572,608	235,505	252,390	389,105	46,895	56,930	1,553,433
	37%	15%	16%	25%	3%	4%	100%

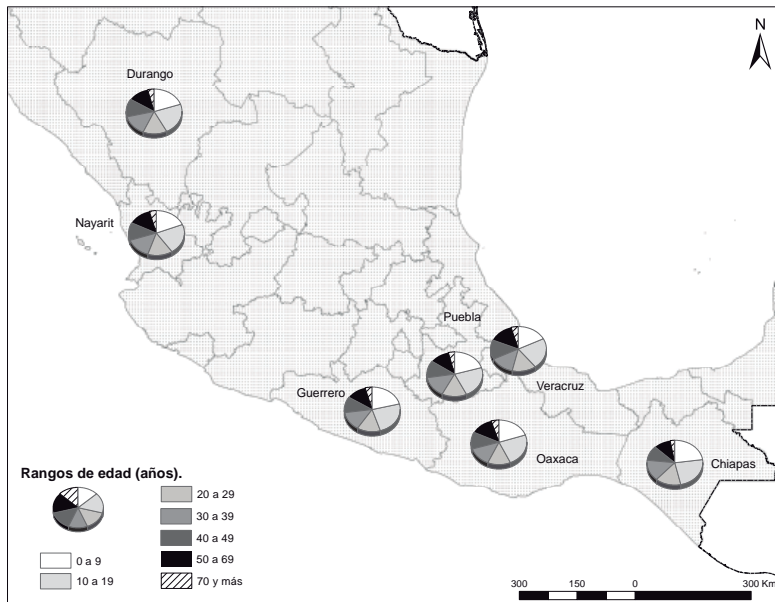
Fuente: Censo 2010, INEGI.

que en el resto de los municipios en esos estados. La mitad de la población tiene 18 años o menos y 16% entre 18 y 29 años. Una estructura poblacional de este tipo tiende a ser más saludable por ser más joven, pero la razón de dependencia es mayor, es decir, más personas dependen de pocas que trabajan (Mapa 4).

En la Tabla 3 se confirma que existe una mayor razón de dependencia en los 125 municipios que en el resto de los municipios en los siete estados, al mostrar un menor porcentaje de la población que trabaja. Resalta el hecho de que la población que reporta tareas en el hogar es casi 40% en estos municipios, lo cual muestra una sociedad rural tradicional. De igual manera, resalta el hecho de que a pesar de ser una población mucho más joven en edad de asistir a la escuela, el porcentaje de los que se declaran como estudiantes son solamente un punto porcentual más que en los otros municipios.

El hecho de que sólo 37% de la población mayor de 12 años reporte haber trabajado por lo menos una hora a la semana en los 125

Mapa 4. Población total según rangos de edad por entidad, 2010



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est#> (fecha de consulta: 25 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.



Tabla 3. Condición de trabajo de la población por grupos de municipio en los siete estados, 2010

125 municipios con menor (IMI)	Trabajó (por lo menos una hora)	Tenía trabajo, pero no trabajó	Buscó trabajo	Pensionada(o) o jubilada(o)	Estudiante	Se dedica a los quehaceres del hogar	Tiene alguna limitación física o mental que le impide trabajar	Otra situación	No especificado	Total
No	93,93,761	77,787	385,881	362,258	3,269,517	5,322,266	305,895	827,910	126,577	20,071,852
	47%	0%	2%	2%	16%	27%	2%	4%	1%	100%
Sí	379,986	3,168	15,835	987	178,681	360,116	12,525	65,376	9,019	1,025,693
	37%	0%	2%	0%	17%	35%	1%	6%	1%	100%

Fuente: Censo 2010, INEGI.

municipios, en comparación con el resto de los municipios de los siete estados, muestra que menos gente trabajando debe mantener a más personas, lo cual hace más difícil una mejoría económica.

En la Tabla 4 se puede apreciar qué tipo de actividades realizaban las personas que declararon trabajar en los 125 municipios, contrastados con el resto de los municipios en los siete estados. Resalta el alto porcentaje dedicado a trabajar por su cuenta y el alto porcentaje de familiares que declara trabajar sin pago en los 125 municipios; se trata de actividades de autoconsumo que contrastan marcadamente con el resto de los municipios donde las personas que trabajan, por lo general, lo hacen como empleados.

Al abundar en la estructura del empleo y su remuneración, en la Tabla 5 se muestran algunos rangos de ingreso y claramente se observa que el grupo de personas con trabajo en los 125 municipios presenta un salario mensual bajo. Ante tales ingresos se esperarían apoyos por parte de los gobiernos para suplementar el gasto.

En la Tabla 6 se confirma un mayor apoyo de transferencias federales a las personas que habitan en los 125 municipios. En contraste con el resto de los municipios, la mitad de los mayores de 12 años recibe algún apoyo.

La breve descripción de las características sociodemográficas y económicas de la población residente en los 125 municipios con mayor marginación en 2010 confirma que la atención especial dada a estos municipios, a pesar de los avances entre 2005 y 2010, no ha sido lo suficiente para cerrar la brecha entre los habitantes de estos municipios y el resto de los habitantes en sus mismos estados (Mapa 5).

A continuación se describirán con mayor detalle las características de los derechos a los servicios médicos, el tipo de servicio al que acuden las personas, la proporción de clínicas por persona y la calidad de estos servicios expresada en términos de imposibilidad de asistir por alguna razón determinada.

## Salud, recursos y atención

En la Tabla 7 se muestra el porcentaje de personas que reportó tener derecho a un servicio médico y a cuál de ellos. Como se

Tabla 4. Condición de trabajo y tipo de actividad, por grupo de municipios en los siete estados, 2010

125 municipios con menor (IMH)	¿En su trabajo de la semana pasada fue:							Total
	empleada(o) u obrera(o)	jornalera(o) o peón	ayudante	patrón(a) o empleador(a) (contrata trabajadores)	trabajador(a) por cuenta propia (no contrata trabajadores)	trabajador(a) familiar sin pago	No especificado	
No	4,284,962 45%	811,775 9%	497,661 5%	216,397 2%	2,905,618 31%	557,796 6%	197,339 2%	9,471,548 100%
Sí	35,040 9%	37,235 10%	18,399 5%	2,462 1%	198,083 52%	80,006 21%	11,929 3%	383,154 100%

Fuente: Censo 2010, INEGI.

Tabla 5. Rangos de ingreso de las personas trabajando, por grupo de municipios en los siete estados, 2010

125 municipios con menor IDH	Rangos de ingreso				Total
	De 0 a 1,071	De 1,072 a 2,600	De 2,601 a 5,000	De 5,001 a más	
No	2,058,621	2,241,987	2,378,945	2,791,995	9,471,548
	22%	24%	25%	29%	100%
Sí	275,273	54,019	24,010	29,852	383,154
	72%	14%	6%	8%	100%

Fuente: Censo 2010, INEGI.

Tabla 6. Proporción de personas que reciben transferencias gubernamentales, por grupo de municipios en los siete estados, 2010

125 municipios con menor IDH	¿Recibe dinero por: programas de gobierno? (Oportunidades, Procampo, becas, ayuda a madres solteras, adultos mayores, etcétera)			Total
	Sí	No	No especificado	
No	4,743,247	15,172,931	155,674	20,071,852
	24%	76%	1%	100%
Sí	523,555	495,124	7,014	1,025,693
	51%	48%	1%	100%

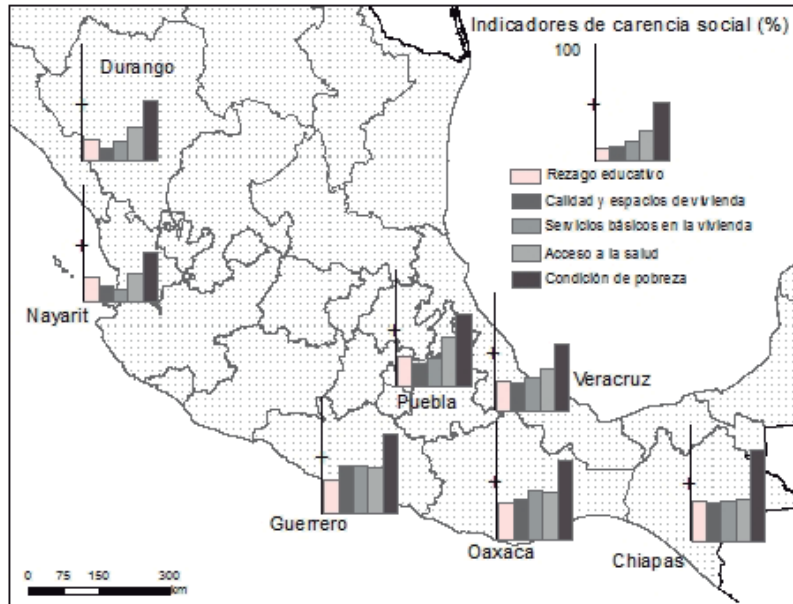
Fuente: Censo 2010, INEGI.

Tabla 7. Derecho a los servicios médicos, por grupo de municipios en siete estados, 2010

125 municipios con menor IDH	Usted tiene derecho a los servicios médicos (primera institución):										Total
	del Seguro Social (IMSS)	del ISSSTE	del ISSSTE estatal	de Pemex, Defensa o Marina	del Seguro Popular o para una Nueva Generación	de un seguro privado	de otra institución	No tiene derecho a servicios médicos	No especificado		
No	5,406,521 20%	1,377,525 5%	157,881 1%	373,963 1%	7,159,569 27%	316,156 1%	331,000 1%	11,260,129 42%	122,038 0%	26,504,782 100%	
Sí	104,101 7%	12,747 1%	907 0%	515 0%	749,912 48%	8,333 1%	11,305 1%	649,348 42%	16,265 1%	1,553,433 100%	

Fuente: Censo 2010, INEGI.

Mapa 5. Población ocupada según ingreso mensual y población de 12 años y más que percibe otros ingresos de programas de gobierno para cada entidad federativa



Nota: Los datos que se presentan en el mapa son a nivel estatal y dan cuenta de lo que ocurre al interior de cada entidad; resaltan los siete estados donde se encuentra el grupo de los 125 municipios con la información referente a la población según sus ingresos mensuales.

Fuente: INEGI, *Estadísticas de natalidad*, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est> <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est> (fecha de consulta: 26 de abril de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

describe en la Tabla 1, la proporción de personas que afirmaba tener derecho a un servicio médico en 2010, comparado con 2005, aumentó gracias al seguro popular; sin embargo, resalta el hecho de que en 2010 el censo reportaba que 42% de la población, tanto en los 125 municipios como en los demás, manifestaba no tener derecho a un servicio médico.

Ahora bien, la literatura marca una diferencia sustancial entre saberse poseedor de derechos y tener acceso a los servicios médicos, de ahí que sea muy importante la extensión de las garantías del derecho. Sin embargo, dado que en la mayor parte del país

los servicios médicos son otorgados por las instituciones públicas, el no acceso a los servicios médicos marca una carencia básica. En la Tabla 8 se describe en dónde se atendieron las personas que requirieron servicios médicos en 2010. Cerca de 78% de la población en los 125 municipios con menor desarrollo se atendió en las clínicas de salud y en el IMSS Oportunidades, en contraste con 45% de la población en los demás municipios de estos siete estados. Como era de esperarse, la población en el resto de los municipios con mayor desarrollo se atendió en las instituciones de la seguridad social, en mayor proporción, y en las clínicas privadas. De igual modo, resalta el hecho de que 5% de la población en los 125 municipios afirmó que cuando tiene problemas de salud no se atiende (Mapa 6).

A pesar de que en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares no se tenga información municipal, los datos son representativos por estado y por estrato rural y urbano. Los 125 municipios son estrictamente rurales, de ahí que se puedan considerar dentro del universo de estas localidades. En la Tabla 9 se proporcionan datos sobre la necesidad de atención médica potencial en las localidades rurales (menos de 2,500 habitantes), semiurbanas (de 2,500 a 15 mil habitantes), urbanas medianas (de 15 mil a 100 mil) y urbanas (de 100 mil en adelante) de los siete estados donde se encuentran los 125 municipios con mayor marginación. Como se pudo inferir a partir de la estructura poblacional descrita en la Tabla 2, el porcentaje de aquellos que enfermaron fue menor en las localidades rurales con mayor proporción de niños y jóvenes.

A las personas que declararon haber sufrido alguna enfermedad y necesitar atención médica se les preguntó si la habían recibido. En la Tabla 10 puede apreciarse el porcentaje de niños mayores de 12 años que recibió atención médica al necesitarla, de acuerdo con el tamaño de las localidades en los siete estados donde se encuentran los 125 municipios con menor desarrollo humano. En la Tabla 11 resalta el hecho de que la mayoría de los menores que requirió atención médica la tuvo; si bien en las localidades rurales y urbanas medianas la proporción de los que no recibieron la atención fue cercana al 10 por ciento.

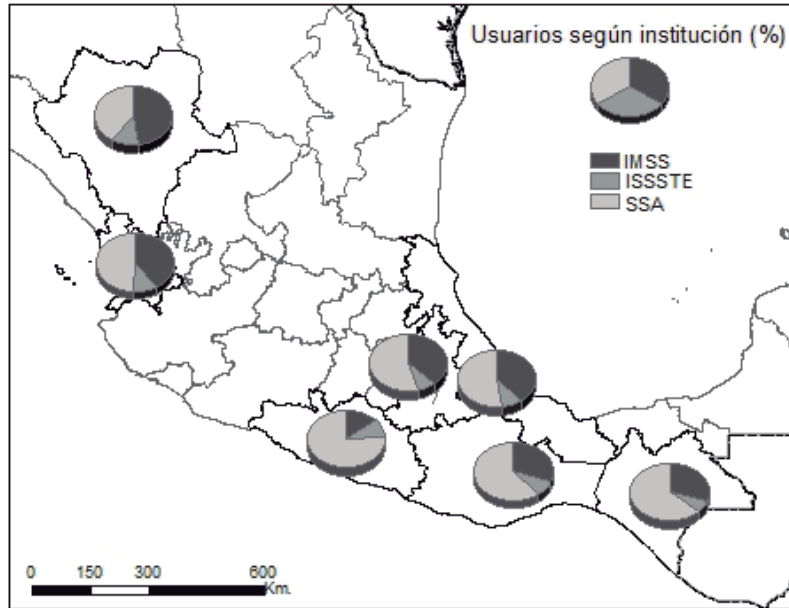
Tabla 8. Lugar donde se atendieron las personas, por grupo de municipios en siete estados, 2010

125 municipios con menor IDH	Cuando usted tiene problemas de salud, ¿en dónde se atiende?										Total
	Seguro Social (IMSS)	ISSSTE	ISSSTE estatal	Pemex, Defensa o Marina	Centro de salud u hospital de la SSA (Seguro Popular)	IMSS Oportunidades	Consultorio, clínica u hospital privado	Otro lugar	No se atiende	No especificado	
No	5,205,241 20%	1,240,412 5%	151,083 1%	363,733 1%	10,941,830 41%	1,018,084 4%	6,337,554 24%	670,772 3%	521,527 2%	54,546 0%	26,504,782 100%
Sí	120,897 8%	8,872 1%	654 0%	376 0%	990,952 64%	217,929 14%	89,210 6%	36,188 2%	84,074 5%	4,281 0%	1,553,433 100%

Fuente: Censo 2010, INEGI.



Mapa 6. Distribución de la población según condición de uso de servicios de salud e institución por entidad, 2010



Nota 3: Se presenta el porcentaje de la población usuaria según la institución de salud en gráficos circulares para los siete estados que contienen el grupo de los 125. El porcentaje para cada institución de salud es respecto a la población usuaria.

Fuente: INEGI. Censo de población y Vivienda 2010, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos> (fecha de consulta: 29 de abril de 2013). Elaboración propia con base en la cartografía del INEGI, 2010.

En el caso de los mayores de 12 años, la ENIGH amplió el gradiente de respuesta para indagar a continuación las razones principales por las cuales no recibieron atención médica, si éste fuera el caso. En la Tabla 12 se muestra un alto porcentaje de atención con una relación negativa hacia las localidades más pequeñas, con un máximo de 8.4% sin recibir atención médica nunca o casi nunca en las localidades menores de 2,500 habitantes, en contraste con las localidades con mayor número de habitantes, donde el porcentaje de los que no recibieron atención disminuyó a 5.6 por ciento.

Con el universo de los mayores de 12 años que sufrieron una enfermedad que requería de supervisión médica y que afirmaron

Tabla 9. Población de 12 años y más con problemas de salud, por tamaño de localidad en los siete estados, 2010

<i>Tamaño de la localidad</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
Recuento Pob. de 100 mil y más	1,442,938	3,843,585	5,298,872
	27.2%	72.5%	100.0%
Recuento Pob. de 15 a 100 mil	935,973	2,654,015	3,592,851
	26.1%	73.9%	100.0%
Recuento Pob. de 2,500 a 15 mil	1,106,121	2,885,364	3,996,270
	27.7%	72.2%	100.0%
Recuento Pob. menor a 2,500	2,006,047	6,227,537	8,236,765
	24.4%	75.6%	100.0%

Fuente: Cálculos con los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010.

Tabla 10. Menores de 12 años que recibieron atención médica por tamaño de localidad en los siete estados, 2010

<i>Tamaño de la localidad</i>	<i>Atención</i>		<i>Total</i>
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	
Recuento Pob. de 100 mil y más	378,403	14,591	392,994
	96.3%	3.7%	100.0%
Recuento Pob. de 15 a 100 mil	209,457	22,641	232,098
	90.2%	9.8%	100.0%
Recuento Pob. de 2,500 a 15 mil	263,753	13,546	277,299
	95.1%	4.9%	100.0%
Recuento Pob. menor a 2,500	555,236	51,233	606,469
	91.6%	8.4%	100.0%

Fuente: Cálculos con los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010.

Tabla 11. Mayores de 12 años con problemas de salud, en los siete estados, por tamaño de localidad que recibieron atención médica, 2010

<i>Tamaño de la localidad</i>	<i>¿Recibió atención médica?</i>					<i>Total</i>
	<i>Siempre</i>	<i>Casi siempre</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Casi nunca</i>	<i>Nunca</i>	
Recuento. Población de 100 mil y más	1,216,491	105,463	16,432	40,141	39,659	1,418,186
	85.80%	7.40%	1.20%	2.80%	2.80%	100.00%
Recuento. Población de 15 a 100 mil	780,479	64,455	8,508	33,161	33,266	919,869
	84.80%	7.00%	0.90%	3.60%	3.60%	100.00%
Recuento. Población de 2,500 a 15 mil	905,941	96,832	12,388	47,041	30,343	1,092,545
	82.90%	8.90%	1.10%	4.30%	2.80%	100.00%
Recuento. Población menor a 2,500	1,569,984	202,541	28,767	91,332	75,284	1,967,908
	79.80%	10.30%	1.50%	4.60%	3.80%	100.00%

Fuente: Cálculos con los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010.

que casi siempre, algunas veces, casi nunca o nunca recibieron dicha atención. El siguiente es el desagregado de las razones por las cuales las personas que residían en las localidades rurales no asistieron al médico, en contraste con el resto de las localidades. A partir de un universo de 925 mil personas que afirmaron no haberse atendido por alguna razón, 43% residía en localidades rurales (Tabla 12).

Tabla 12. Personas enfermas mayores de 12 años que no se atendieron y razones para no atenderse, porcentaje de este total por tamaño de localidad en los siete estados, 2010

<i>Motivo por el cual la gente no se atiende cuando lo requiere</i>	<i>Localidades rurales</i>		<i>Localidades semi-urbanas y urbanas</i>	
	Recuento	Porcentaje	Recuento	Porcentaje
No se atendió, porque...				
No tenía dinero	71,124	17.9%	82,474	15.6%
Es caro	38,096	9.6%	57,948	11.0%
No hay dónde atenderse	27,114	6.8%	8,380	1.6%
La unidad médica queda lejos	24,378	6.1%	22,946	4.3%
Unidad cerrada	3,405	0.9%	7,227	1.4%
No había médico en la unidad	109	0%	1,480	0.3%
Citas fuera de tiempo	7,218	1.8%	7,915	1.5%

No le dan medicamento	8,882	2.2%	14,578	2.8%
No lo atienden	7,889	2.0%	10,658	2.0%
No le tiene confianza	1,827	0.5%	3,398	0.6%
Lo tratan mal	300	0.1%	227	0.0%
No hablan la misma lengua	20,282	5.1%	51,017	9.7%
No era necesario ser atendido	94,205	23.7%	137,330	26.1%
Se lo impidió un integrante	56,622	14.2%	96,739	18.3%
No hubo quien lo llevara	17,809	4.5%	9,079	1.7%
No tuvo tiempo	6,037	1.5%	379	0.1%
Total	385297	97.0%%	511775	97.0%

Nota: Dado que cada persona aludía una o varias razones de la lista para no asistir al médico, se toma en cuenta sólo su primera razón aducida.

Fuente: Cálculos propios de los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010.

En la Tabla 12 pueden apreciarse dos grandes grupos de razones para no atenderse: las llamadas estructurales y las personales. Entre las segundas, la razón más común es la de sentir que no era necesario ir al médico; este argumento se puede interpretar simplemente como que el malestar pasó. Destaca la segunda explicación más común entre las razones personales: se trata de un buen número de personas que reporta no haber ido al médico porque un integrante de su familia se lo impidió. Si se agrega la siguiente razón de que no hubo nadie que lo llevara, la familia se convierte en un obstáculo o en un vehículo para la salud. En cuanto a esta última razón personal para no atenderse, al desagregar por sexo y edad a los que no se atienden, las proporciones entre mujeres y hombres son similares y entre grupos de edad sucede lo mismo, es decir, no se aprecia un sesgo por sexo ni por edad.

Las razones estructurales permiten un acercamiento a las deficiencias percibidas por los usuarios en el servicio médico de su comunidad. En este caso, resalta el hecho de que las dos razones más comunes son la falta de dinero y la percepción de un servicio caro. En el caso de las comunidades rurales se trata de 27.5% del grupo que no se atendió cuando lo necesitaba por falta de dinero; casi una tercera parte. Las siguientes razones enlistadas muestran las diferencias en el acceso a una clínica entre las comunidades rurales y las urbanas: en las rurales 6.8% afirmó que no había dónde atenderse y 6.1% señaló que la unidad médica quedaba lejos; en contraste, en las comunidades urbanas ambas razones suman 5.9%. Por lo que se refiere a las siguientes razones, éstas permiten apreciar la calidad del servicio, considerado básicamente como malo por 7.5% de las personas en las comunidades rurales y 8.6% en las urbanas. Finalmente, destaca sobremano que 5.1% en las comunidades rurales y 9.7 en las urbanas no se atiendan porque no hablan la misma lengua en la clínica; se trata de 71,300 personas en total. Además de las razones estructurales, es decir, las que no dependen de las personas, 50% no fue al médico porque no pudo hacerlo o se sintió relegado, tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas.

El Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais) de la Secretaría de Salud ofrece los microdatos de las series de tiempo de las clínicas del sector salud en los municipios. En la Tabla 13 se puede

Tabla 13. Población por clínica (2005 y 2010) en los 125 municipios con mayor marginación por estado, y porcentaje de no atención por causas estructurales del 20% del total que dijo no atenderse cuando lo necesitaba

<i>Estado</i>	<i>2005</i>		<i>2010</i>		<i>% de no atención por causas estructurales, 2010</i>
	<i>Proporción de habitantes por clínica</i>	<i>Número de clínicas</i>	<i>Proporción de habitantes por clínica</i>	<i>Número de clínicas</i>	
Nayarit	1,808	15	1,136	30	76.5%
Durango	1,500	16	1,575	21	86.6%
Guerrero	1,582	211	1,720	239	82.7%
Oaxaca	2,514	55	2,481	85	66.3%
Puebla	4,224	20	2,907	35	73.3%
Veracruz	5,066	26	4,726	36	79.5%
Chiapas	6,151	53	7,157	66	84.7%

Nota: La información de las clínicas por municipio no necesariamente muestra todos los municipios en los estados; este es el caso de Oaxaca, donde se contabilizaron sólo los municipios que tenían datos de clínicas (37 de 58). Lo mismo pasó en tres municipios de Veracruz.

Fuente: Cálculos con los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010 para la no atención. Para la población y clínicas, datos del Censo de 2005 y del Censo del 2010 y del Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud (fecha de consulta: 3 de junio de 2012).

apreciar la diferencia entre 2005 y 2010 en la proporción de habitantes por clínica de los municipios con mayor marginación en cada estado y el porcentaje de las personas que no se atendieron por las causas estructurales arriba descritas y enlistadas.

Ahora bien, al cruzar la información de clínicas por habitante con el reporte de no atención por causas estructurales, no se aprecia una relación entre los municipios que tienen más clínicas por habitante y el porcentaje de las personas que no recibieron atención por causas estructurales. En los municipios rurales parecería que la atención depende de otros factores.

### Comentarios conclusivos

En este documento se han descrito los avances en el acceso a los servicios médicos de los habitantes de los 125 municipios con menor desarrollo en el país entre 2005 y 2010. Al revisar los datos se sugiere que en una evaluación parcial de las condiciones de infraestructura, ésta crece a un ritmo menor que la población; sin embargo, no es posible contabilizar las unidades móviles que son parte central de la estrategia de la Secretaría de Salud para las comunidades alejadas.

En el caso del aseguramiento, en los cinco años considerados, el Seguro Popular ha crecido exponencialmente entre los habitantes de estos municipios, sin embargo, lo ha hecho al mismo ritmo que en el resto de los municipios de esos estados y del resto del país, es decir, no parece deberse a una atención especial. La bibliografía identifica que las personas que se saben derechohabientes asisten con mayor frecuencia al servicio médico y se sienten más seguras de asistir a él. Los datos muestran que la población asegurada por el Seguro Popular asistía a las clínicas de salud de los estados o de la Secretaría de Salud.

Para verificar la calidad del servicio se utilizaron los datos de la ENIGH ampliada por el Coneval para que fuera representativa de los estados. Al identificar las comunidades por tamaño es posible discutir las razones de la falta de acceso a los servicios en las comunidades rurales, entre las cuales se encuentran las comunidades de los municipios con menor desarrollo en el país. Las respuestas acerca



de la atención muestran que casi 80% de la población rural dijo haber recibido atención siempre que la necesitó. Las razones para no recibir atención muestran que la mitad se debió a razones fuera del control personal y de éstas, 24% se atribuye a no tener clínica. En total se trata de un porcentaje muy bajo de las personas que requirieron atención en la zonas rurales (2.6%). Destaca el hecho de que un porcentaje alto de personas en estos municipios reporta que no se atendió porque no hablaban su lenguaje, dado que en dichos municipios más de 80% de la población habla alguna lengua indígena. El porcentaje, aunque menor, manifiesta un problema.

Resalta en lo general la falta de datos para calcular el nivel de salud de la población en los municipios; es decir, su morbilidad, causas de mortalidad y expectativa de vida.

Para apreciar los avances de las poblaciones de los 125 municipios con menor desarrollo en el país, la Estrategia 100 x 100 proponía alcanzar metas específicas en los distintos rubros del desarrollo social; los datos o la falta de ellos muestran la gran dificultad que existe aún para coordinar los servicios públicos en zonas rurales e incidir en el desarrollo de estos pueblos.

## CAPÍTULO IV

# Condiciones sociales de la población indígena e inversión federal en los 125 municipios con menor IDH

*Jesús Mena Vázquez*

### Introducción

Este trabajo utiliza los datos de los Censos de Población y Vivienda correspondientes a los años 2000 y 2010 para hacer una reseña de la evolución de algunos indicadores de la población indígena en los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH). Además, analiza la inversión federal en estos mismos municipios desde 2007 hasta 2010, mostrando que la inversión en desarrollo humano por parte de este nivel del gobierno disminuyó en el periodo 2008 a 2010.

El principal objetivo de las políticas sociales es mejorar las condiciones de vida de aquellos ciudadanos con un nivel de bienestar por debajo del que una sociedad, en un determinado tiempo, considera como mínimo aceptable para sus miembros.

El índice de desarrollo humano fue desarrollado a principios de los años noventa por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una forma de medir el desarrollo humano con variables diferentes al producto interno bruto (PIB) per cápita, reflejando que el desarrollo humano va más allá de los ingresos que puede obtener una persona, sin demeritar su papel del ingreso monetario en la medición del bienestar.<sup>1</sup>

A partir de su presentación en 1990, el índice se ha convertido en un referente para el diseño e implementación de políticas públicas contra la pobreza. En nuestro país, la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha efectuado un trabajo especialmente importante al realizar la medición del IDH a nivel

<sup>1</sup> PNUD, *Human Development Report 2010*. "The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development", Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.

nacional, estatal e incluso municipal, además de contar con estudios de desarrollo humano con enfoque étnico.<sup>2</sup>

Con el IDH como referente se han implementado programas para apoyar a los municipios con menores niveles de desarrollo humano. La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a nivel federal lleva a cabo los programas Estrategia 100 x 100 y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

En nuestro país, la población indígena tiene menores niveles de bienestar que la población no indígena.<sup>3</sup> Esto se ve reflejado en diversos indicadores, entre ellos los que componen el IDH.

Los objetivos de este trabajo son: en primer lugar, llevar a cabo una comparación de algunos de los principales indicadores del bienestar en las dimensiones de educación, salud y condiciones de las viviendas en los 125 municipios en cuestión; en segundo lugar, conocer el monto de inversión que se ha llevado a cabo en algunos de los municipios indígenas en cuestión por parte de los principales programas federales dirigidos a este sector de la población.

En un primer apartado se reseñan las condiciones de los municipios a nivel agregado, del número de indígenas que los habitan y, enseguida, se presentan tablas que muestran la evolución de indicadores básicos en tres áreas del bienestar: educación, salud y condiciones de vivienda. También se expone brevemente el programa que tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los 125 municipios con menor desarrollo humano en el país.

El segundo apartado expone la inversión que se ha llevado a cabo en estos municipios por parte de las diversas secretarías y dependencias a nivel federal durante el periodo 2007-2010.

<sup>2</sup> La lista de trabajos publicados por la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México es extensa. Se recomienda consultar la página electrónica del PNUD para ver una lista completa de las investigaciones publicadas por la oficina en México, disponible en: [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)

<sup>3</sup> Véanse, entre otros, los siguientes: Alejandro Ramírez, "México", en Gillete Hall y Harry Anthony Patrino (coords.), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*, Banco Mundial, Bogotá, 2006; Gabriela Ponce Sernicharo, *Panorama de la condición indígena en México*, Documento de Trabajo núm. 95, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2010; Jesús Mena Vázquez, *Reproducción de pobreza indígena*, Documento de Trabajo núm. 118, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2011.

## Los 125 municipios con menor IDH

Con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, la población de los 125 municipios con menor IDH en el país era de 1,553,433 personas.<sup>4</sup> De éstos, 77.7% de la población habla alguna lengua indígena. Este dato indica la alta concentración de población indígena en los municipios con menor desarrollo humano. De esta manera, la pobreza en estos municipios tiene un fuerte componente indígena, con lo que la estrategia que se lleva a cabo para abatir las condiciones de pobreza repercute en la población indígena y viceversa.

A continuación se presenta la población total en los 125 municipios, distribuida a nivel estatal; además, el número de personas que hablan lengua indígena, como una forma de comparar las mediciones entre los censos de 2000 y 2010. Es necesario recordar que a partir de la reforma constitucional en materia indígena publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, la condición indígena se mide por la autoadscripción del individuo, independientemente de si habla lengua indígena o no. De esta manera, en el Censo de Población y Vivienda de 2010 hay una pregunta específica para que las personas se autoadscriban como indígenas. Por tanto, la manera de hacer comparables las poblaciones a través del tiempo es identificar a los hablantes de lengua indígena en los dos censos (Tabla 1).

Es pertinente hacer notar que al mismo tiempo que aumentó la población en los 125 municipios con menor desarrollo humano en el país, también lo hizo el porcentaje de población mayor de 5 años que habla lengua indígena.

## Comparación 2000-2010

El Censo 2010 ofrece los datos más actualizados de las condiciones de vida en los 125 municipios con los menores índices de desarrollo humano. A partir de éstos se ofrece un breve panorama, agregado a nivel estatal, de la población que vive en los 125 municipios con menor desarrollo humano en el país.

<sup>4</sup> Véase Anexo 3 para el número de hablantes por lengua en los 125 municipios con menor IDH.

Tabla 1. Población en los 125 municipios por estado

	<i>Población total</i>		<i>Población mayor de 5 años que habla lengua indígena</i>		<i>Proporción de población mayor a 5 años que habla lengua indígena</i>	
	<i>Censo</i>		<i>Censo</i>		<i>Censo</i>	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Chiapas	367,206	475,556	296,278	415,785	80.68%	87.43%
Durango	27,187	33,075	16,630	23,764	61.17%	71.85%
Guerrero	338,347	411,152	174,828	258,331	51.67%	62.83%
Nayarit	26,505	34,085	19,384	27,041	73.13%	79.33%
Oaxaca	274,297	293,246	204,443	229,772	74.53%	78.35%
Puebla	97,317	104,251	76,001	85,709	78.10%	82.21%
Veracruz	165,420	202,068	128,319	166,885	77.57%	82.59%
Total	1,296,279	1,553,433	915,883	1,207,287	70.65%	77.72%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Lamentablemente la información del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000 para el municipio de Mezquital, el único del estado de Durango dentro de los 125 municipios con menor IDH, no es representativa, de tal manera que se omitieron los resultados para este estado (tablas 2 a 4).

### a) Educación

En educación se analizan las condiciones de la población indígena de estos municipios en tres variables básicas:

- Analfabetismo en mayores de 15 años.
- Asistencia escolar para educación básica (6 a 14 años).
- Asistencia escolar para educación media superior (15 a 17 años).

Mientras que en el nivel nacional la tasa de analfabetismo para mayores de 15 años es de 6.87%, para la población indígena de estos municipios es casi seis veces mayor, como se puede apreciar en la tabla anterior. Como es de esperarse, los datos del censo señalan que a medida que va aumentando la edad de la población indígena, también aumenta el nivel de analfabetismo. Los datos del Censo 2010 señalan que entre los indígenas que habitan estos municipios, a partir de los 35 años —y para cada grupo quinquenal

Tabla 2. Mayores de 15 años o más que no saben leer y escribir (población indígena)

	2000	2010
Chiapas	49.10%	36.90%
Durango		34.10%
Guerrero	51.80%	42.50%
Nayarit	40.80%	37.20%
Oaxaca	46.50%	39.10%
Puebla	50.80%	37.70%
Veracruz	57.10%	41.50%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Tabla 3. Asistencia escolar entre 15 y 17 años  
(población indígena)

	2000	2010
Chiapas	31.20%	45.50%
Durango		56.60%
Guerrero	46.40%	52.60%
Nayarit	38.30%	47.00%
Oaxaca	38.50%	52.40%
Puebla	29.20%	50.50%
Veracruz	28.10%	50.60%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Tabla 4. Asistencia escolar entre 6 y 14 años  
(población indígena)

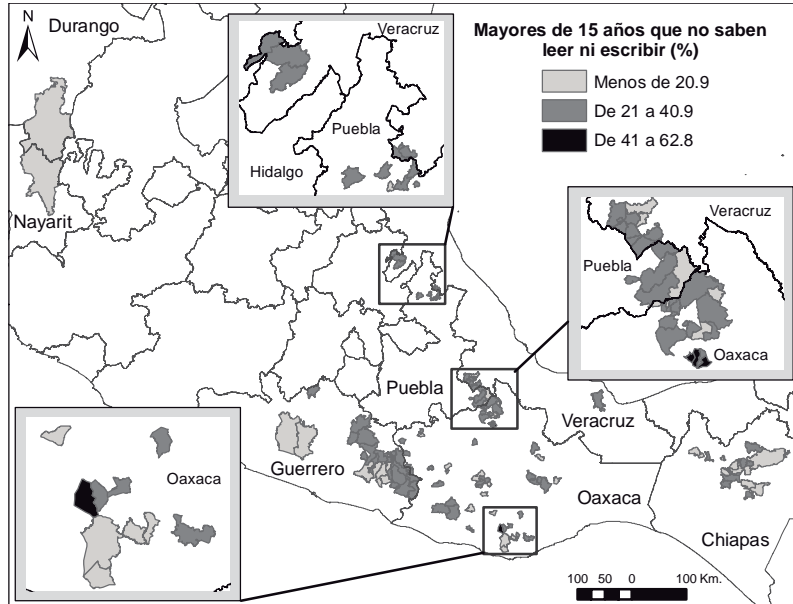
	2000	2010
Chiapas	75.70%	86.50%
Durango		86.50%
Guerrero	84.20%	89.20%
Nayarit	88.30%	85.20%
Oaxaca	83.30%	90.60%
Puebla	78.80%	89.10%
Veracruz	78.40%	91.30%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

de edad— el número de analfabetas supera a los que saben leer y escribir (Mapa 1).

Aunque los niveles de asistencia de la población indígena en educación básica en estos municipios se acercan más a los promedios nacionales, es en educación media superior donde todavía hay brechas en la asistencia de jóvenes entre 15 y 17 años. A nivel nacional, hay una asistencia de casi 65% entre jóvenes de esta edad

Mapa 1. Hablantes de lengua indígena mayores de 15 años que no saben leer ni escribir (%), 2010.



Nota: En este mapa se muestra la distribución porcentual de las personas que hablan al menos una lengua indígena, que tienen más de 15 años y que no saben leer ni escribir; los municipios con un porcentaje más alto se encuentran en el estado de Oaxaca.

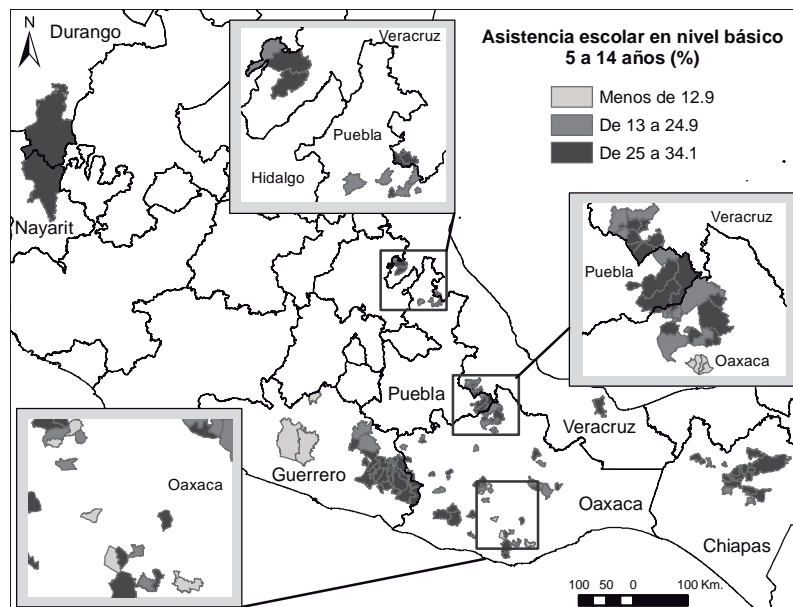
Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. En <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartografía de INEGI, 2010.

al nivel medio superior, mientras que, como se puede ver en la tabla anterior, en los municipios con menor índice de desarrollo humano la asistencia es de alrededor de 50 por ciento (Mapa 2).

En general, los indicadores relacionados con la asistencia escolar en educación básica mejoraron marginalmente; esto debido a que la cobertura del sistema en educación básica es muy alta, aun en estas zonas, con lo que las mejoras sólo pueden ser marginales. En el caso de la educación media superior el avance fue significativo en todos los municipios; sin embargo, sigue estando por debajo de la media nacional para ese nivel educativo (Mapa 3).



Mapa 2. Hablantes de lengua indígena de 5 a 14 años con asistencia escolar básica (%), 2010.



Nota: En el mapa se presenta la distribución porcentual a nivel municipal de aquellas personas de habla indígena que asisten a la escuela en el nivel básico (primaria y secundaria). En los estados de Guerrero y Oaxaca se presentan los porcentajes más bajos.

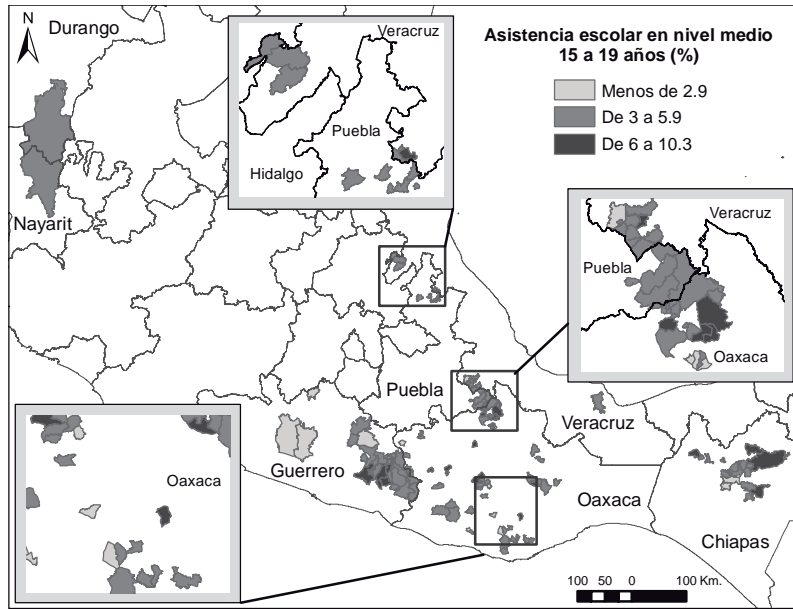
Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. En <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartografía de INEGI, 2010.

### b) Salud

El uso de servicios de salud entre la población indígena de estos municipios es ofrecido por entidades del sector público como el Seguro Popular e IMSS-Oportunidades. La tabla que sigue muestra que estos dos servicios de salud atienden, dependiendo del estado, entre 60 y 80% de la población indígena en estos municipios.

El Seguro Popular ha tenido un papel importante en el aumento de cobertura en tales municipios. En la tabla anterior es posible ver que hacia el año 2010 aumentó, en mayor o menor medida, el porcentaje de personas que se atienden en el centro de salud local con respecto a 2000.

Mapa 3. Hablantes de lengua indígena de 15 a 19 años con asistencia escolar básica (%), 2010



Nota: En este mapa se representa la distribución porcentual a nivel municipal de las personas que hablan al menos una lengua indígena y que asisten a la escuela en el nivel medio (preparatoria).

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est> consultado el 27 de mayo de 2013. Elaboración con base en la cartografía de INEGI, 2010.

De esta manera, con los últimos datos del Censo 2010 se puede decir que el Estado mexicano provee cobertura casi universal, tanto en educación básica (6 a 14 años), como en salud para los indígenas de estos municipios.

Otro punto importante a destacar de la tabla anterior es el referente a las personas que no se atienden. En todos los estados este indicador descendió de manera importante, lo que señala que la cobertura en salud tiene un impacto favorable en la población.

### c) Vivienda

Una dimensión del bienestar tiene que ver con las condiciones de las viviendas que habitan los indígenas en estos municipios. El

nivel de bienestar de las familias está estrechamente relacionado con la calidad de los servicios en las viviendas. A continuación se ofrece una tabla con las principales características de las viviendas en los 125 municipios con menor IDH. Las condiciones de vivienda que se analizan en la tabla que sigue tienen que ver con la infraestructura que cubren los programas federales, como el caso de piso firme y de agua potable o drenaje (Tabla 5).

Los datos que ofrecen los dos censos indican una ligera mejoría en las condiciones de las viviendas de estos municipios; es de destacarse la mejoría en algunos de los indicadores, especialmente el porcentaje de viviendas con piso de tierra o la provisión de energía eléctrica. En otros, por ejemplo, la proporción de hogares con acceso a drenaje sigue siendo una brecha importante que cubrir.

Una aproximación al ingreso disponible de las familias indígenas en estos municipios es la posibilidad de comprar bienes que puedan elevar la calidad de vida de las familias. Uno de los bienes que tienen un impacto directo en la salud de los habitantes de un hogar es un refrigerador. Contar con este bien permite conservar alimentos por más tiempo, con los beneficios que esto conlleva tanto para la salud de estas familias como para su economía.

En la tabla siguiente es posible observar que solamente una proporción menor de hogares en estos municipios tuvo acceso a un refrigerador durante la década en mención, aun cuando la mayoría tiene acceso a energía eléctrica. Este hecho sugiere poca disponibilidad de ingresos de las familias que habitan estos municipios (Tabla 6).

### Inversión federal en municipios con el menor IDH

En un sentido de equidad, bajo los presupuestos del Estado mexicano, aquellos con mayores carencias deben recibir su apoyo con el fin de mejorar su bienestar y así poder llegar a los niveles considerados como mínimos aceptables por la sociedad de la que forman parte.

La evolución de las condiciones sociales en que viven los habitantes de éstos, los municipios con menor desarrollo humano,

Tabla 5. Uso de instituciones de salud. Población indígena en los 125 municipios con menor IDH

	Chiapas		Durango		Guerrero		Nayarit		Oaxaca		Puebla		Veracruz	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Institución de salud														
Seguro Social	8.95%	12.03%		22.81%	0.29%	0.32%	4.03%	14.16%	20.24%	12.86%	11.67%	3.78%	3.01%	5.25%
ISSSTE	0.54%	0.21%		1.67%	1.40%	0.81%	0.98%	0.99%	0.78%	0.36%	0.17%	0.25%	0.60%	0.50%
ISSSTE Estatal		0.03%		0.22%		0.02%		0.08%		0.02%		0.05%		0.03%
Penex, Defensa o Marina	0.01%	0.01%		0.04%	0.05%	0.03%	0.00%	0.03%	0.03%	0.01%	0.03%	0.02%	0.04%	0.02%
Centro de Salud u hospital de la SSA (en el Censo 2010 se clasifica como Seguro Popular)	33.29%	54.41%		48.95%	81.95%	87.48%	40.17%	60.12%	37.13%	52.22%	50.93%	59.24%	39.00%	57.00%
IMSS (en el Censo 2000 IMSS Solidaridad y en el Censo 2010 IMSS Oportunidades)	25.43%	11.33%		18.37%	0.25%	0.29%	32.24%	16.88%	25.00%	25.50%	19.16%	21.55%	42.91%	29.50%
Consultorio, clínica u hospital privado	8.16%	6.36%		3.14%	6.86%	3.56%	0.13%	1.53%	5.09%	4.60%	6.61%	11.24%	9.19%	4.81%
Otro lugar	1.51%	4.94%		1.09%	0.20%	1.17%	11.12%	1.76%	0.43%	1.30%	0.08%	1.48%	0.22%	0.83%
No se atiende	22.10%	10.45%		3.29%	9.00%	6.14%	11.34%	4.26%	11.30%	2.97%	11.35%	2.25%	5.03%	1.81%
No especificado		0.23%		0.42%		0.18%		0.21%		0.16%		0.14%		0.25%
Total	100.00%	100.00%		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Tabla 6. Condiciones básicas de vivienda. Hogares que hablan lengua indígena en los 125 municipios con menor IDH

	Chiapas		Durango		Guerrero		Nayarit		Oaxaca		Puebla		Veracruz	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Piso de tierra	80%	28.30%		51.60%	84.40%	32.80%	84.50%	31.90%	83.90%	32.90%	85.20%	24.00%	84.60%	30.50%
Disponibilidad de agua potable (en vivienda y dentro del terreno donde viven)	62%	66.90%		17.90%	39.10%	49.20%	29.70%	40.60%	33.10%	40.70%	43.50%	57.90%	31.10%	59.10%
No tiene drenaje	80.20%	52.80%		74.70%	94.20%	66.70%	95.20%	81.60%	92.60%	70.00%	89.80%	48.90%	92%	71.60%
Tiene electricidad	74.50%	90.50%		22.00%	52.90%	82.50%	38.50%	33.70%	59.90%	83.00%	59.80%	90.00%	63.90%	91.20%
No tiene refrigerador	96.00%	91.30%		94.70%	90.60%	71.90%	99.90%	93.60%	96.30%	83.70%	97.90%	87.60%	97.30%	84.80%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

es un reflejo de la inversión que los distintos niveles de gobierno han realizado en ellos. En las próximas páginas se presentan datos sobre las inversiones que llevaron a cabo las dependencias y secretarías a nivel federal en el periodo 2007-2010.

Al comenzar el periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón, el 1 de diciembre de 2006, comenzó también una estrategia destinada a elevar la calidad de vida de los mexicanos que habitan los municipios con mayores rezagos.

Al inicio de su administración, el presidente Calderón puso en marcha la Estrategia 100 x 100 con el objetivo de articular los esfuerzos del gobierno federal en estos municipios.

La población indígena es doblemente vulnerable: por un lado, dada la condición de pobreza en la que viven y, por otro, por su condición de indígenas. Como se vio anteriormente, la población en los municipios con menor desarrollo humano es mayoritariamente indígena, lo que hace que sean destinatarios de programas en dos dimensiones: primero, aquellos dirigidos a superar la pobreza extrema y también de programas diseñados para mejorar las condiciones de vida de los indígenas.

En este sentido, la segunda parte de este trabajo ofrece un breve recuento de la principal estrategia del gobierno federal para los municipios con menor desarrollo humano: la Estrategia 100 x 100. Además, se ofrecen los montos agregados de inversión por parte de las diferentes instituciones del gobierno federal. La información presupuestal que se presenta fue obtenida mediante una solicitud de información a la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social, que coordina la Estrategia 100 x 100. La respuesta a dicha solicitud incluye los montos de inversión en los 125 municipios con menor desarrollo humano. Aunque la solicitud da cuenta de la información desglosada por municipio, desafortunadamente no está desagregada a nivel de programa, sino a nivel de dependencia o secretaría, en el entendido de que se trata de la suma de todos los programas que opera cada secretaría o dependencia en los 125 municipios con menor desarrollo humano.

La información, proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social, incluye los montos de inversión de 14 secretarías y dependencias federales:

1. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
2. Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).
3. Instituto Mexicano del Seguro Social.
4. Nacional Financiera.
5. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
6. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Economía.
9. Secretaría de Educación Pública.
10. Secretaría de Energía.
11. Secretaría de la Reforma Agraria.
12. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
13. Secretaría de Salud.
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cada una de estas secretarías opera programas federales que realizan inversiones en los 125 municipios con menor desarrollo humano. La información proporcionada corresponde a 2007-2010 y, cabe hacer mención, fue actualizada a pesos de 2012 con el fin de hacerla comparable.

A fin de sistematizar el tipo de apoyo se separaron las inversiones hechas en estos municipios en tres grandes grupos:

- *Inversión en infraestructura:* en este rubro se incluyeron las dependencias en las que los programas o proyectos hacen inversiones en infraestructura. Uno de los ejemplos de este tipo de programas es el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), puesto en marcha por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- *Inversión en desarrollo humano:* las dependencias y secretarías que hacen inversiones en capital humano aumentan las opciones de vida de las personas en condiciones de pobreza, es decir, inversiones en su desarrollo humano. El ejemplo más importante es el Programa Oportunidades que coordina la Secretaría de Desarrollo Social.

- *Inversiones productivas*: son inversiones que tienen un impacto en la economía de los hogares mediante la implementación de apoyos, en su mayoría al campo, por parte del gobierno federal. El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) o los programas de microcréditos pueden ser ejemplos de este tipo de apoyos.

A continuación se detallan las dependencias que se asignaron para cada tipo de inversión:

#### Inversiones en infraestructura

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Secretaría de Comunicación y Transportes.
- Secretaría de Energía.

#### Inversiones en desarrollo humano

- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

#### Inversiones productivas

- Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).
- Nacional Financiera.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Es necesario hacer mención que la asignación es arbitraria, asumiendo que los programas que implementa cada dependencia tienen que ver principalmente con esa rama de inversiones.



En los anexos se presenta el monto total de inversión por municipio, así como en la Tabla 7 se encuentran los totales de inversión por estado, además de su desglose en los diferentes tipos de inversión mencionados anteriormente.

Como se puede ver en la Tabla 7, la inversión de las secretarías y dependencias asignadas al rubro de desarrollo humano fue de poco más de la mitad de los recursos federales que se ejercieron durante esos cuatro años en los 125 municipios con menor desarrollo humano.

Dado que la población de estos 125 municipios se concentra en siete estados del país, a continuación se hace un desglose de la inversión per cápita por estado (Tabla 8). Es pertinente recordar que los montos de la tabla son acumulados para el periodo 2007 y 2010. Si se quiere un aproximado anual es necesario dividir la inversión total per cápita entre los cuatro años que comprende el periodo en cuestión. Este ejercicio arroja la cifra promedio de inversión por parte de las dependencias y secretarías, a nivel federal, de 4,959 pesos anuales en promedio por habitante, en los 125 municipios con menor desarrollo humano en el país. Además, la tabla muestra las diferencias de inversión per cápita que existen entre los estados en donde se localizan los municipios con menor desarrollo humano. En el caso de los estados como Durango o Nayarit —con una población proporcionalmente pequeña con respecto a la población total de los 125 municipios con menor IDH— recibieron en el periodo 2007-2010 una inversión per cápita alrededor de tres veces mayor que el promedio para esos años. Como una forma de conocer mejor la evolución de cada tipo de inversión en los estados que tienen municipios con menor desarrollo humano, a continuación se presentan las tablas que muestran la inversión por cada una de las áreas que se definieron anteriormente (Tabla 9).

Después del estado de Guerrero, Chiapas recibió la mayor cantidad de recursos, en términos absolutos durante el periodo 2007-2010. Sin embargo, la distribución de los recursos en 2010 cayó con respecto a los años anteriores. La disminución más grande se dio en la inversión destinada al desarrollo humano de las personas. Al analizar a detalle la participación de cada secretaría dentro de las tres grandes áreas de inversión identificadas en páginas anterio-

Tabla 7. Inversión total por tipo y estado en los años 2007-2010 (millones de pesos de 2012)

<i>Estado</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Desarrollo humano</i>	<i>Productiva</i>	<i>Totales por estado</i>
Chiapas	1,758.70	4,304.25	1,694.02	7,756.97
Durango	1,136.41	650.66	351.98	2,139.05
Guerrero	2,413.63	4,181.42	1,706.01	8,301.06
Nayarit	1,227.12	555.27	142.31	1,924.69
Oaxaca	1,318.12	3,399.50	919.53	5,637.16
Puebla	368.10	1,044.40	397.89	1,810.39
Veracruz	593.96	2,010.04	641.10	3,245.10
Totales por tipo de inversión	8,816.04	16,145.53	5,852.85	30,814.42

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Tabla 8. Inversión per cápita por tipo de inversión y por estado 2007-2010 (millones de pesos de 2012)

<i>Estado</i>	<i>Población por estado en los 125 municipios con menor IDH (Censo 2010)</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Desarrollo humano</i>	<i>Productiva</i>	<i>Inversión per cápita acumulada por estado 2007-2010</i>
Chiapas	475,556	\$3,698	\$9,051	\$3,562	\$16,311
Durango	33,075	\$34,359	\$19,672	\$10,642	\$64,673
Guerrero	411,152	\$5,870	\$10,170	\$4,149	\$20,190
Nayarit	34,085	\$36,002	\$16,291	\$4,175	\$56,467
Oaxaca	293,246	\$4,495	\$11,593	\$3,136	\$19,223
Puebla	104,251	\$3,531	\$10,018	\$3,817	\$17,366
Veracruz	202,068	\$2,939	\$9,947	\$3,173	\$16,059
Total	1,553,433	\$5,675	\$10,393	\$3,768	
Inversión per cápita acumulada 2007-2010		\$19,836			

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social y el Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 9. Inversión por estado: Chiapas  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	Total por tipo de inversión
Infraestructura	507	311	401	540	1,759
Desarrollo humano	975	1,246	1,264	819	4,304
Productiva	333	438	439	484	1,694
Total por año	1,815	1,995	2,104	1,843	7,757

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

res, resulta que en el área de desarrollo humano la Secretaría de Desarrollo Social es la que tiene un mayor peso. La información muestra que las transferencias de los programas de la Sedesol a los habitantes de estos municipios en Chiapas se redujeron en 30% en términos reales de 2009 a 2010 (Tabla 10).

Aunque la inversión en Durango es relativamente menor en términos absolutos, es el estado con la mayor inversión per cápita de los siete analizados. Con una inversión acumulada en el periodo 2007-2010, de 64,673 pesos por cada uno de los 33,075 habitantes del municipio de Mezquital, el estado tiene una inversión per cápita que es tres veces mayor al promedio de inversión per cápita en los municipios con menor desarrollo humano.

Una de las razones de la alta inversión per cápita en los estados de Durango y Nayarit es que las inversiones en infraestructura que se realizan en estos municipios tienen un impacto regional. Es necesario hacer notar que la tabla anterior muestra que la inversión en infraestructura en el periodo que se analiza es casi el doble de la inversión en desarrollo humano y la mitad de la inversión total durante estos años. Por ejemplo, en el caso del municipio de Mezquital, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas destinó casi 700 millones de pesos, en los cuatro años de referencia, a la construcción de la carretera que unirá a Durango y Nayarit. Por supuesto que una obra de esta magnitud tendrá un impacto importante en la calidad de vida de

los habitantes en la zona indígena conocida como Huicot o Gran Nayar, que tiene presencia en ambos estados (Tabla 11).

En los municipios de menor desarrollo humano de Guerrero habitaban en 2010 un total de 411,152 personas, lo que lo hace el estado con la mayor población de entre los siete analizados y, también, el de mayor inversión —en términos absolutos— durante el periodo que se comenta.

Tabla 10. Inversión por estado: Durango  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	<i>Total por tipo de inversión</i>
Infraestructura	180	111	553	292	1,136
Desarrollo humano	161	180	231	79	651
Productiva	102	91	88	70	352
Total por año	443	382	872	442	2,139

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Tabla 11. Inversión por estado: Guerrero  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	<i>Total por tipo de inversión</i>
Infraestructura	594	678	511	631	2414
Desarrollo Humano	982	1403	1089	707	4181
Productiva	368	536	460	342	1706
Total por año	1944	2616	2060	1680	8301

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

A excepción de Durango y Nayarit, en los cinco estados restantes la inversión en desarrollo humano representa la mayor parte de lo que las dependencias federales han invertido en los municipios con menor desarrollo humano. En Guerrero se destinó casi el doble de recursos a desarrollo humano de lo que se invirtió en infraestructura y casi tres veces más de los apoyos que se asociaron a actividades productivas en los municipios.

Sin embargo, al igual que en las siete entidades, en Guerrero la inversión en desarrollo humano se redujo entre 2008 y 2010. En el caso de Guerrero, la inversión en esta área disminuyó en 50% durante este periodo (Tabla 12).

Después de Durango, Nayarit es el estado que tiene una mayor inversión per cápita en el periodo 2007-2010, con 56,467 pesos por cada uno de los 34,085 habitantes de Del Nayar, el único municipio del estado que está incluido dentro de los 125 con menor desarrollo humano.

Al igual que en Durango, la inversión per cápita se eleva por los montos destinados a infraestructura. En el caso de Nayarit, los montos más grandes en infraestructura se llevaron a cabo por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, seguidos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Las grandes obras de infraestructura, principalmente carreteras, tienen un peso muy importante en la inversión per cápita de estos municipios y son parte de los planes estratégicos de desarrollo para las zonas indígenas de estos estados.

Tabla 12. Inversión por estado: Nayarit  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	Total por tipo de inversión
Infraestructura	399	255	252	321	1,227
Desarrollo humano	97	236	252	76	555
Productiva	32	35	147	53	142
Total por año	528	526	23	450	1,925

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Es también pertinente hacer notar la disminución, en sólo un año, de casi la mitad de la inversión en el área de desarrollo humano en Nayarit, de 2009 al 2010. El descenso es más notorio si se toma en cuenta el cambio del año 2008 a 2010 ya que la inversión en desarrollo humano en 2010 significó solamente una tercera parte de los apoyos que tenían estos municipios en 2008 (Tabla 13).

Oaxaca tiene 58 de los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano en el país, siendo el estado con mayor número de municipios en estas condiciones, de las siete entidades con municipios de estas características. En términos de población, las casi 300 mil personas que habitan esos municipios lo hacen el tercer estado con mayor población de los siete analizados.

Oaxaca es también el tercer lugar en inversión, en términos absolutos, y está ligeramente abajo del promedio de inversión per cápita para el periodo estudiado.

El estado también sigue el mismo patrón que hemos detectado en la mayoría de los estados analizados: la inversión en desarrollo humano representa la mayor de las tres áreas definidas previamente, y al igual que en las otras entidades, los niveles de inversión en esta área cayeron de manera importante entre 2008 y 2010. Para Oaxaca esta reducción significó recibir en 2010 casi la mitad de la inversión en desarrollo humano que recibió en 2008 (Tabla 14).

Tabla 13. Inversión por estado: Oaxaca  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	Total por tipo de inversión
Infraestructura	313	294	331	380	1,318
Desarrollo humano	696	1,118	912	603	3,400
Productiva	256	217	288	159	920
Total por año	1,265	1,700	1,531	1,142	5,637

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Tabla 14. Inversión por estado: Puebla  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	Total por tipo de inversión
Infraestructura	107	123	73	64	1,318
Desarrollo humano	263	405	207	170	3,400
Productiva	102	74	124	98	920
Total por año	473	602	404	332	1,810

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

En términos absolutos, la inversión que recibieron los nueve municipios con menor desarrollo humano pertenecientes al estado de Puebla fue la más baja entre las siete entidades durante el periodo 2007-2010. A diferencia de algunas entidades, la inversión en actividades productivas en estos municipios fue mayor que la de infraestructura. Al igual que en las demás entidades, la inversión en desarrollo humano cayó de manera importante entre 2008 y 2010; en el caso de Puebla, la caída fue de 58%. Los programas de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal tienen el mayor peso dentro del área de inversión de desarrollo humano. En el caso de Puebla, los montos de los apoyos que recibieron los habitantes de los municipios con menores niveles de desarrollo humano por parte de la Secretaría de Desarrollo Social cayeron 55%, en términos reales, en dos años, pasando de 364.5 millones en 2008 a 164.3 millones en 2010 (Tabla 15).

El estado de Veracruz tiene 15 municipios en la lista de los 125 con menor índice de desarrollo humano; al igual que en Oaxaca la inversión en actividades productivas fue mayor a la de infraestructura en el periodo estudiado. Siguiendo el mismo patrón de la mayoría de los estados, la inversión en el área de desarrollo humano sobrepasa a las otras dos áreas; sin embargo, también tuvo una caída importante en el periodo 2008-2011. En el caso de Veracruz fue de 61%. Cabe señalar que, al igual que en las otras entidades, el año 2008 marcó un aumento importante de los recursos destinados al desarrollo humano en los municipios con menor índice de desarrollo humano,



Tabla 15. Inversión por estado: Veracruz  
(millones de pesos de 2012 por tipo de inversión)

	2007	2008	2009	2010	Total por tipo de inversión
Infraestructura	171	131	86	205	594
Desarrollo humano	349	839	497	326	2,010
Productiva	123	229	189	100	641
Total por año	643	1,199	773	630	3,245

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social.

acompañado de un descenso en los dos años siguientes a niveles incluso más bajos que los de 2007.

## Conclusiones

Los 125 municipios con menor desarrollo humano identificados en nuestro país son esencialmente indígenas. Un 77.7% de la población mayor de cinco años que los habita habla alguna lengua indígena. Esta situación marca una vulnerabilidad por partida doble: por un lado, dadas las condiciones de pobreza y bajo desarrollo humano en que vive la población en estos municipios y, por el otro, su condición de indígenas, ya que como grupo social tienen desventajas en prácticamente todas las dimensiones del bienestar, si los comparamos con el promedio de los mexicanos.

En la primera parte de este trabajo se dieron datos acerca de varias dimensiones de bienestar y su evolución para la población indígena en los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano en la década 2000-2010.

Los datos contenidos en los censos hablan de una mejoría en las condiciones de vida de los indígenas que habitan estos municipios; sin embargo, también señalan que los habitantes de estos municipios mantienen indicadores por debajo de los promedios nacionales. Por ejemplo, el porcentaje de indígenas mayores de 15 años que no sabe leer ni escribir es alrededor de seis veces mayor que el promedio nacional. Aunque las condiciones de vida de los indígenas en estos municipios han mejorado, todavía están

lejos de alcanzar al promedio de los mexicanos en la mayoría de las dimensiones del bienestar.

Las inversiones a nivel federal confirman el esfuerzo de este nivel de gobierno por elevar las condiciones de vida de los habitantes de estos municipios y cuentan el otro lado de la historia. La Estrategia 100 x 100 busca articular las inversiones del gobierno federal en estos 125 municipios; de tal manera que maximicen el bienestar de los habitantes en estos municipios.

Al analizar los montos invertidos por estado, los datos muestran una disminución importante en las inversiones en el desarrollo humano entre los años 2008 y 2010. Después de un aumento significativo en 2008 respecto del año anterior, en un periodo de dos años las inversiones en términos reales descendieron incluso a niveles menores que los registrados para 2007.

Es necesario analizar con detalle que disminuir los recursos destinados al desarrollo humano de los habitantes en los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano pareciera un contrasentido.

Sin embargo, es necesaria una investigación que pueda dar cuenta de la inversión que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social en cada uno de los programas que opera, y de esa manera tener claras las razones, en primer lugar, del aumento de recursos de 2007 a 2008 y, en segundo lugar, la disminución del periodo 2008-2010, que llevó los recursos destinados al desarrollo humano de estos municipios incluso a niveles menores de los asignados en 2007.



## CAPÍTULO V

# Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país

*Juan Pablo Aguirre Quezada*

### Introducción

La problemática de pobreza en México es un desafío que originó la creación de programas gubernamentales para mejorar las condiciones de vida de la población más marginada del país. En 2007, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) puso en marcha la Estrategia 100 x 100, que consiste en coordinar diferentes acciones del gobierno federal en beneficio de los habitantes de los 125 municipios con menor desarrollo humano. Cabe señalar que estas demarcaciones se localizan en los estados de Oaxaca (58), Guerrero (21), Chiapas (20), Veracruz (15), Puebla (9), Durango (1) y Nayarit (1). Estos 125 municipios poseen una fuerte presencia de población indígena (84% habla alguna lengua). El índice de desarrollo humano (IDH) utilizado en el diagnóstico de la Estrategia 100 x 100 data de 2000,<sup>1</sup> por lo que después de 12 años las condiciones se han transformado y los datos actuales pueden ser una herramienta para comparar el impacto de los programas de combate a la pobreza en las 125 demarcaciones con mayor marginación. Una forma de evaluar tales avances es ofrecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que presentó los resultados de la medición de pobreza multidimensional de 2010, que como el IDH, considera una serie de variables y no sólo el ingreso. En esta lista, dentro de los 150 municipios con

<sup>1</sup> El IDH incluye diferentes ponderaciones que miden la satisfacción de necesidades básicas del ser humano, esto es, acceso a los servicios de salud, educación, alimentación, tipo y características de la vivienda e ingreso.

mayor porcentaje de población en pobreza extrema, 78 también están incluidos en la Estrategia 100 x 100.

De acuerdo con el Quinto Informe de Gobierno (2011), la Estrategia 100 x 100 realizó inversiones por 30,268 millones de pesos en estos 125 municipios entre 2007 y 2011, a fin de impulsar los rubros de infraestructura, salud y educación, principalmente. Este recurso se distribuyó en los estados de Guerrero (27.29%), Chiapas (24.54%), Oaxaca (18.26%), Veracruz (10.51%), Durango (7.12%), Nayarit (6.33%) y Puebla (5.95%) (Mapa 1). En 2005, las 125 jurisdicciones con menor IDH tenían una población total de 1,401,880 personas; es decir, un porcentaje cercano a 1.36% de la población del país. Para 2010 la suma de los habitantes de estas 125 demarcaciones ascendía a 1,593,619; es decir, 1.42% del total nacional. En 2005, el IDH de tales municipios se situaba entre 0.63818 y 0.38855; este último en Metlatónoc, Guerrero.<sup>2</sup> Esta cifra era similar en comparación con países con bajo IDH como Malawi (0.396), Zambia (0.383), República Democrática del Congo (0.373) o Mozambique (0.365).<sup>3</sup>

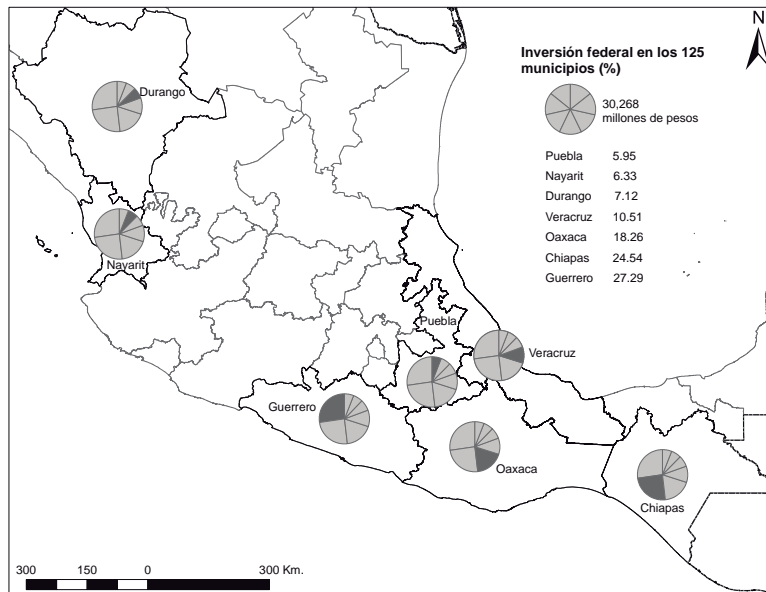
Debido a que la población con mayor marginación está expuesta a diferentes factores de vulnerabilidad, la violencia puede afectar aún más las condiciones sociales de éstos. El presente artículo realiza una descripción de los municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100 con datos que permiten comparar la incidencia delictiva. Las estadísticas de ilícitos en estas demarcaciones son difundidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de acuerdo con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permite dar seguimiento a escala municipal desde 2009 (Mapa 2).

En la primera parte del estudio se enuncian las características generales de la población en los 125 municipios con mayor rezago, de acuerdo con tres variables —vivienda, salud y educación— para comparar los indicadores de marginación y cómo afectan el desarrollo humano. En la sección intermedia se realiza un análisis de la violencia social en estos municipios con la intención de visualizar

<sup>2</sup> Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, *Lista de los 125 municipios con menor IDH*, Sedesol, México. Disponible en: [www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls) (fecha de consulta: 17 de enero de 2012).

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Human Development Report 2005*, PNUD. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR05\\_HDI1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_HDI1.pdf) (fecha de consulta: 17 de enero de 2012).

Mapa 1. Distribución de la inversión económica de la Estrategia 100 x 100 por entidad, 2007-2010



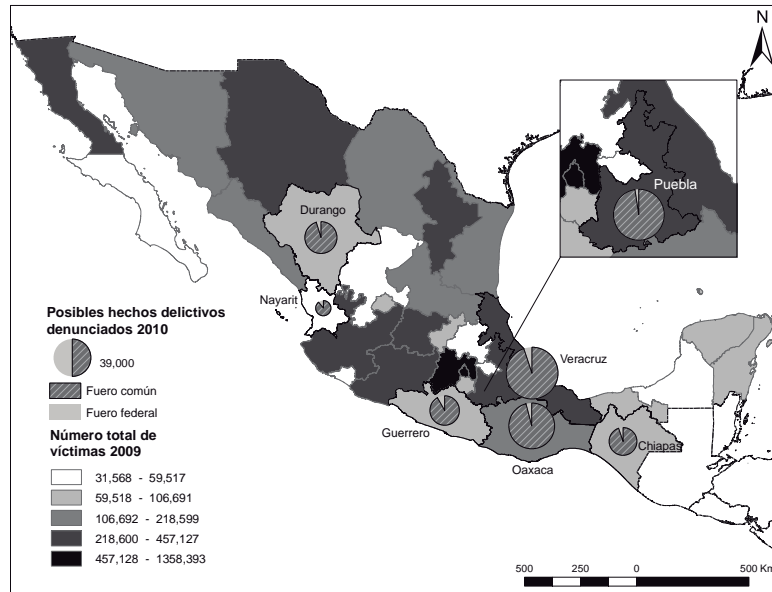
Fuente: Juan Pablo Aguirre Quezada, “Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país”, Documento de trabajo. Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

qué tipo de conflictos se generan en las familias y las comunidades con menor IDH. Un apartado adicional aborda las cifras de homicidios en las 125 demarcaciones que integran la Estrategia 100 x 100; continúa con estadísticas de delitos del fuero federal y una descripción de las acciones que se están realizando para disminuir las conductas delictivas. Las conclusiones mencionan los aspectos y retos pendientes para mejorar las condiciones de vida y disminuir la violencia en la población con más carestías.

### 1. Los 125 municipios con menor IDH en México, características generales

La Sedesol enlista a los 125 municipios con menor IDH. Éstos se localizan en las entidades de Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, y Veracruz. En el Anexo 1, al final de este documento, se encuentra la lista de los 125 municipios con más bajo

Mapa 2. Número de víctimas y denuncias por entidad



Nota: El estado con el mayor número absoluto de víctimas según la encuesta nacional sobre inseguridad es México, junto con el Distrito Federal. Dentro del grupo de los estados donde se encuentran distribuidos los 125 municipios, el estado de Nayarit es el que presenta menor número de víctimas, en contraste con Veracruz y Puebla, que se encuentran en el segundo rango de mayor a menor. Estos mismos estados, junto con Oaxaca, tienen el mayor número de denuncias realizadas ante el Ministerio Público en 2010; en todos los casos las denuncias de fuero común son mayoría.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ensi/Default.aspx> (fecha de consulta: 7 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartográfica de INEGI, 2010.

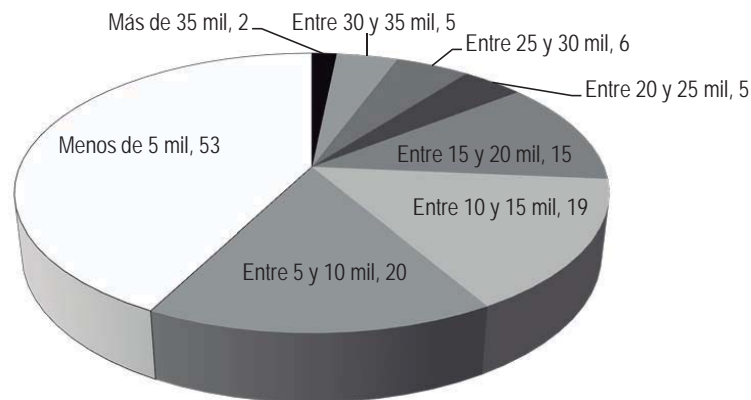
IDH en el año 2000, comparado con un dato más reciente que mide variables en infraestructura, disponibilidad de bienes, educación y condiciones de la vivienda en 2010: el índice de rezago social (IRS) que Coneval dio a conocer recientemente.

De los 125 municipios considerados en la Estrategia 100 x 100, en 53 viven menos de 5 mil personas (42.4%); 20 tienen entre 5 mil y 10 mil habitantes (16%); en 19 moran entre 10 mil y 15 mil (15.2%); en 15 habitan entre 15 mil y 20 mil (12%); en 16 viven entre 20 mil y 65 mil (12.8%); y en 2 entre 65 mil y 100 mil habitantes (1.6%). Pese a que existen 33 municipios con más de 15 mil pobladores,

de acuerdo con los diagnósticos municipales de la Estrategia 100 x 100, ninguno de los municipios son considerados urbanos, debido a que la población se distribuye entre la cabecera y las localidades, y con excepción de cuatro demarcaciones (Acatepec, Gro.; Pantelhó, Chis.; San Juan Cancuc, Chis., y Zitlala, Gro.), ninguna cabecera de los citados municipios posee más de 20% de la población, lo que indica que el IDH es menor en las zonas rurales; es decir, la población que habita en las comunidades apartadas es aún más marginada que el promedio del municipio. La Gráfica 1 muestra la clasificación de municipios por población con mayor detalle.

Dado que el ordenamiento de los 125 municipios data de 2000, la comparación más cercana para 2010 es la medición de pobreza que ofrece el Coneval con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza fueron: San Juan Tepeuxila, Oax. (97.4); Aldama, Chis. (97.3); San Juan Cancuc, Chis. (97.3); Mixtla de Altamirano, Ver. (97.0); Chalchihuitán, Chis. (96.8); Santiago Textitlán, Oax. (96.6); San Andrés Duraznal, Chis. (96.5); Santiago el Pinar, Chis. (96.5); Sitalá, Chis. (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oax. (96.4). Además, las demarcaciones de Cochoapa el Grande, Gro. (82.6); San

Gráfica 1. Distribución de municipios con menor IDH por número de habitantes, México, 2005



Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, *Lista de los 125 municipios con menor IDH*, Sedesol, México. Disponible en: [www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls) (fecha de consulta: 19 de enero de 2012).



Simón Zahuatlán, Oax. (80.8); San Juan Cancuc, Chis. (80.5); Mixtla de Altamirano, Ver. (80.3); Chalchihuitán, Chis. (79.8); Coicoyán de las Flores, Oax. (79.7); Aldama, Chis. (78.8); Santos Reyes Yucuná, Oax. (77.4); San Juan Petlapa, Oax. (77.2), y Metlatónoc, Gro. (77.0) tuvieron el porcentaje más alto de habitantes en condición de pobreza extrema.<sup>4</sup> Cabe destacar que de los 13 municipios reportados en el informe de Coneval, 11 estaban incluidos en la lista de los municipios con menor IDH en 2000, y dos no figuraban: San Juan Tepeuxila y Santiago Textitlán, ambos en Oaxaca. Si bien en esta comparación algunos municipios cambiaron de lugar en la clasificación como Metlatónoc, la mayoría sigue en condiciones de muy alta marginación, con características rurales y más de 70% de población indígena. A escala nacional, los habitantes de los 125 municipios con menor IDH representan 1.42 de la población nacional o 3.06% del total de las personas en pobreza.

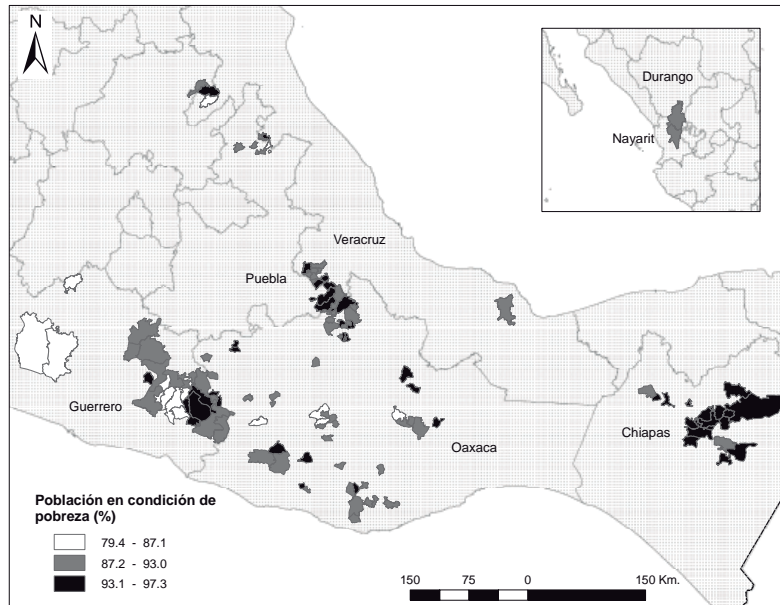
Pese a los esfuerzos realizados en la Estrategia 100 x 100, el Coneval informó que más de mil municipios tenían un porcentaje mayor a 75% de su población en pobreza. Los estados que concentran municipios con más de 60% de sus habitantes en pobreza extrema son: Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Veracruz (Mapa 3).

En términos generales, los municipios con menor IDH tienen características similares: alta población indígena, escasa industria, localidades con un número reducido de habitantes y carencias de vías de comunicación con las capitales estatales o grandes ciudades. El Anexo 2 muestra la cantidad de kilómetros de la cabecera de la entidad a los municipios que integran la Estrategia 100 x 100 (véase como ejemplo el Mapa 4).

En la Tabla 1 se puede observar la distribución proporcional de los recursos económicos otorgados por la Estrategia 100 x 100 entre el número de municipios participantes. La Tabla 1 muestra las diferencias entre los porcentajes relativos de la población que vive en los municipios participantes frente al monto recibido por entidad federativa.

<sup>4</sup> Coneval presenta los resultados de la medición de pobreza 2010 por cada municipio del país, 2 de diciembre de 2011. Disponible en: [web.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS\\_DE\\_PRENSA/Comunicado\\_de\\_prensa\\_015\\_Medicion\\_pobreza\\_municipal.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/Comunicado_de_prensa_015_Medicion_pobreza_municipal.pdf) (fecha de consulta: 19 de enero de 2012).

Mapa 3. Población en condición de pobreza en los 125 municipios, 2010



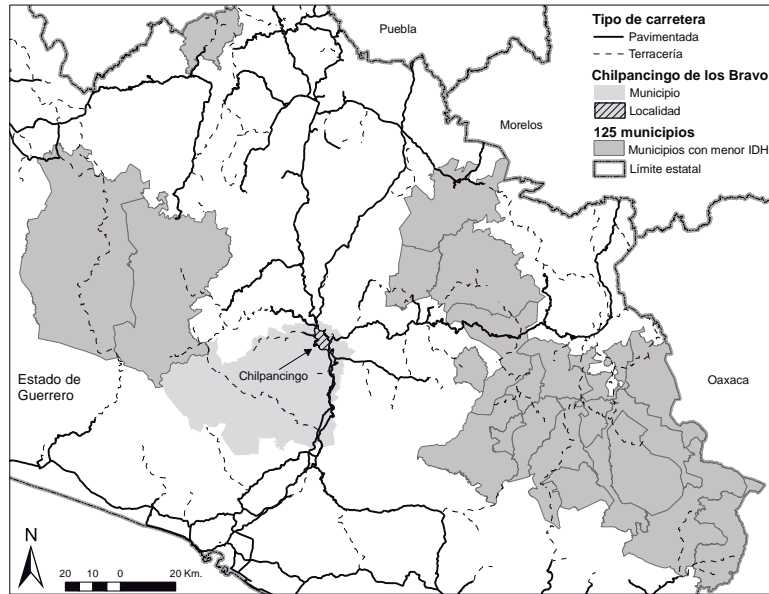
Nota: Según el Coneval las personas que se encuentran en condición de pobreza son aquellas que tienen al menos una carencia social de los seis indicadores de rezago: educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y un ingreso menor al costo de las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. Este mapa representa la distribución del porcentaje de la población que se encuentra en esta condición en los 125 municipios.

Fuente: Anexo estadístico de pobreza 2008-2010, Coneval. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Anexo-Estadistico-Pobreza-2010.aspx> (fecha de consulta: 7 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartográfica de INEGI, 2010.

### Acceso a los municipios con mayor marginación

En la mayoría de los casos, los municipios con el menor IDH se localizan en regiones montañosas de características rurales, con difícil acceso o dificultad de comunicación terrestre con ciudades capitales. A menudo, estas localidades tienen como vía de acceso caminos de terracería. El Anexo 2 indica la distancia aproximada en kilómetros de la cabecera municipal con la capital del estado; no obstante, los caminos suelen estar en regiones sinuosas, por lo que el tiempo de recorrido es variable en cada caso.

Mapa 4. Vías de comunicación en el estado de Guerrero



Nota. En este mapa se toma como ejemplo el estado de Guerrero. En él se observan los municipios que forman parte del grupo de los 125 y la capital del estado; es evidente la limitación en cuanto a vías de comunicación entre estos municipios y la capital estatal, así como la distribución de las carreteras pavimentadas y de terracería que se muestran en el mapa.

Fuente: elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

## 2. Condiciones de las viviendas, salud y educación en 2010

La lista de los 125 municipios con menor IDH tiene su fuente en los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con base en el Censo de Población y Vivienda del INEGI realizado en 2000.<sup>5</sup> Sin embargo, la posición de los municipios por su IDH cambió en 2005 y el PNUD informó que en ese año el municipio con mayor marginación era Cochoapa el Grande, en Guerrero, debido a cambios territoriales que desprendieron localidades de Metla-

<sup>5</sup> Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, *Lista de los 125 municipios con menor IDH*, Sedesol, México. Disponible en: [www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls) (fecha de consulta: 16 de febrero de 2012).

Tabla 1. Comparación entre número de municipios, población y recursos recibidos de la Estrategia 100 x 100 por entidad federativa

<i>Estado</i>	<i>Municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100</i>	<i>Población 2010 municipios integrantes Estrategia 100 x 100</i>	<i>Porcentaje relativo población Estrategia 100 x 100</i>	<i>Porcentaje de recurso recibido</i>
Chiapas	21	483,887	30.36%	24.54%
Durango	1	33,396	2.10%	7.12%
Guerrero	20	411,979	25.85%	27.29%
Nayarit	1	34,300	2.15%	6.33%
Puebla	9	104,629	6.57%	5.95%
Oaxaca	58	313,455	19.67%	18.26%
Veracruz	15	211,973	13.30%	10.51%

Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, *Lista de los 125 municipios con menor IDH*, Sedesol, México. Disponible en: [www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*, Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 12 de abril de 2012).

tónoc, que a su vez era el municipio más pobre en el año 2000.<sup>6</sup> Otros cambios visibles en el listado de las jurisdicciones con mayor marginación, de acuerdo con el IDH en 2005 en comparación con el 2000, eran la incorporación de cuatro municipios de Chihuahua (Batopilas, Morelos, Carichi y Urique) y uno de Jalisco (Mezquitic), además de cambios de posición de municipios que ya estaban considerados en la Estrategia 100 x 100 (Tabla 2).

Debido a que las actividades humanas se hallan en constante transformación, los indicadores de desarrollo humano también

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de Desarrollo Humano municipal en México, 2000-2005*, PNUD, México, 2008, p. 6. Disponible en: [www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH\\_Municipal\\_en\\_Mexico\\_2000-2005-2.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Municipal_en_Mexico_2000-2005-2.pdf) (fecha de consulta: 23 de enero de 2012).

Tabla 2. Municipios con menor IDH en 2000 y 2005

<i>Posición IDH 2000</i>	<i>Municipio</i>	<i>Posición IDH 2005</i>	<i>Municipio</i>
1	Metlatónoc, Gro.	1	Cochoapa el Grande, Gro.
2	Coicoyán de las Flores, Oax.	2	Batopilas, Chih.
3	Tehuipango, Ver.	3	Coicoyán de las Flores, Oax.
4	Mixtla de Altamirano, Ver.	4	Tehuipango, Ver.
5	San Simón Zahuatlán, Oax.	5	Mezquitic, Jal.
6	Sitalá, Chis.	6	San Martín Peras, Oax.
7	Santa Lucía Miahuatlán, Oax.	7	Metlatónoc, Gro.
8	Santiago el Pinar, Chis.	8	Del Nayar, Nay.
9	Santa María la Asunción, Oax.	9	Santiago el Pinar, Chis.
10	Aldama, Chis.	10	Morelos, Chih.
11	Santiago Ixtayutla, Oax.	11	Carichí, Chih.
12	Chalchihuitán, Chis.	12	San Simón Zahuatlán, Oax.
13	Huauतेpec, Oax.	13	Mixtla de Altamirano, Ver.
14	Santo Domingo Tepuxtepec, Oax.	14	Mitontic, Chis.
15	Mitontic, Chis.	15	Santa María la Asunción, Oax.
16	Santiago Amoltepec, Oax.	16	José Joaquín de Herrera, Gro.
17	Chamula, Chis.	17	Sitalá, Chis.
18	Santa María Temaxcaltepec, Oax.	18	Urique, Chih.
19	Del Nayar, Nay.	19	Chamula, Chis.
20	Xochistlahuaca, Gro.	20	Santo Domingo Tepuxtepec, Oax.

Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, *Lista de los 125 municipios con menor IDH*, Sedesol, México. Disponible en: [www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de Desarrollo Humano municipal en México, 2000-2005*, PNUD, México, 2008, p. 6. Disponible en: [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx) (fecha de consulta: 16 de febrero de 2012).

cambian por variaciones en vivienda, educación, alimentación, salud e ingreso, entre otros.

### Durango (2.1% de la población de los 125 municipios)

En este sentido, el Coneval presentó los datos de la medición de pobreza por municipio de 2010. De acuerdo con esta publicación, el municipio del Mezquital, Dgo., tenía una carencia en rezago educativo de 33.8% de la población,<sup>7</sup> 37.2% de los habitantes no tenía acceso a los servicios de salud, más de la mitad (55.5%) tenía espacios de vivienda deficientes y de mala calidad y cerca de 85% no contaba con los servicios básicos en el hogar. Estos dos últimos rezagos muestran que la demarcación es el último lugar de la medición respecto a los demás municipios de la entidad.<sup>8</sup>

### Nayarit (2.15% de la población de los 125 municipios)

El municipio Del Nayar, Nay., tiene 91.6% de sus habitantes en condiciones de pobreza, más de la cuarta parte (28.4%) carecía de acceso a servicios de salud y cuatro de cada 10 residentes en la demarcación (38.2%) eran afectados por el rezago educativo. Además, tres de cada cuatro nayaritas (74.3%) no tienen espacios

<sup>7</sup> La población en rezago educativo es aquella que: 1) Tiene de tres a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal. 2) Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), o 3). Nació después de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa). Véase página de Internet del Coneval. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Avances\\_dimensiones\\_de\\_medicion\\_pobreza/Rezago%20educativo.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Avances_dimensiones_de_medicion_pobreza/Rezago%20educativo.es.do) (fecha de consulta: 17 de febrero de 2012).

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de pobreza en los municipios de México, 2010*, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/tablas\\_dinamicas\\_municipales.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do) (fecha de consulta: 17 de febrero de 2012).

adecuados o de calidad en las viviendas y cerca de 90% no contaba con servicios básicos en sus hogares.

### Oaxaca (19.67% de la población de los 125 municipios)

En el estado de Oaxaca se puede apreciar que el municipio de San Simón Zahuatlán (quinto lugar con menor IDH en 2000) era el décimo con mayor población en pobreza en 2010 (96.4%). Otros municipios que en 2010 presentaron altos índices de pobreza en la entidad fueron San Juan Tepeuxila (97.4%) y Santiago Textitlán (96.6%), que ocuparon el primero y sexto lugar, respectivamente, a escala nacional en 2010, pero no están incluidos en la Estrategia 100 x 100.

En dicha entidad resalta que los mayores porcentajes de marginación se encuentran en la población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda, es decir, las localidades con menor IDH carecen en su gran mayoría de servicios como drenaje, agua entubada, calles pavimentadas, entre otros. Esta variable tiene relación con la población con marginación en calidad y espacios de la vivienda, que, por lo general, es la segunda variable analizada con mayores porcentajes. Cabe destacar que de los 58 municipios de Oaxaca que participan en la Estrategia 100 x 100, 39 tienen un porcentaje mayor de 50% de sus habitantes con rezago educativo y en 13 demarcaciones más de la mitad de sus habitantes está excluida del acceso a los servicios de salud. No obstante, dos municipios de Oaxaca ocupan los lugares seis y siete, a escala nacional, entre las demarcaciones con menor población en pobreza (San Sebastián Tutla, 16.7%, y San Pablo Etla, 17.3%).<sup>9</sup> En la Tabla 3, se puede consultar el porcentaje de la población en pobreza y con rezagos en las variables de educación, salud y vivienda en 2010, en los municipios participantes de la Estrategia 100 x 100 en el estado de Oaxaca.

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de pobreza en los municipios de México, 2010*, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do) (fecha de consulta: 21 de febrero de 2012).

Tabla 3. Porcentaje de la población en pobreza y con rezagos en las variables de educación, salud y vivienda en 2010 en los municipios participantes de la Estrategia 100 x 100 en Oaxaca

<i>Municipio</i>	<i>Población en situación de pobreza (%)</i>	<i>Población con rezago en educación (%)</i>	<i>Población con rezago a los servicios de salud (%)</i>	<i>Población con rezago en calidad y espacios de la vivienda (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda (%)</i>
Coicoyán de las Flores	96.4	60.2	23.6	74.3	98.6
San Simón Zahuatlán	96.4	58.2	66.1	70.2	83.3
Santa Lucía Miahuatlán	94.3	56.1	78.1	74.9	98.6
Santa María la Asunción	91.6	55.3	50.7	57.7	95.9
Santiago Ixtayutla	92.3	49.9	79.0	52.1	96.7
Huauhtepec	95.0	49.5	40.8	71.8	97.7
Santo Domingo Tepuxtepec	90.9	51.6	38.8	44.8	98.3
Santiago Amoltepec	93.4	49.6	25.1	68.8	100.0
Santa María Temaxcaltepec	92.4	59.5	15.9	58.5	91.4
San Miguel Santa Flor	90.7	67.7	48.8	55.0	85.8
San Lorenzo Texmelucan	94.7	51.4	12.0	64.8	98.7



Eloxochitlán de Flores Magón	90.0	52.8	44.1	68.2	94.4
San José Tenango	92.9	48.0	33.8	81.8	97.7
Santos Reyes Yucuná	95.9	48.2	29.5	65.6	99.2
Santa María Tepantlali	91.1	54.8	43.5	25.4	96.6
San Martín Itunyoso	91.1	39.1	54.3	77.4	100.0
Santo Domingo de Morelos	90.4	52.3	39.3	58.5	97.9
Santa Cruz Zenzontepec	93.1	51.5	9.8	56.2	99.6
San Andrés Paxtlán	91.0	48.5	50.6	64.9	98.4
Santa Ana Ateixtlahuaca	96.0	53.6	12.4	65.7	92.5
San Pedro Ocopetatlillo	90.4	57.2	8.5	41.6	93.3
Santiago Tlazoyaltepec	92.6	44.2	31.0	58.1	99.9
San Miguel Mixtepec	93.0	48.1	17.1	63.9	98.9
Santa María Tlalixtac	94.3	56.1	23.0	56.9	83.4
San Pedro y San Pablo Ayutla	86.7	48.8	47.7	52.2	83.3
San Juan Petlapa	94.6	49.4	85.7	75.1	100.0
San Marcial Ozolotepec	91.5	50.3	37.4	59.7	99.4

Santiago Yaitepec	94.8	61.3	23.6	47.7	95.0
San Lucas Camotlán	94.7	47.6	30.3	42.1	100.0
San Miguel Ahuehuetitlán	88.4	64.8	22.0	44.7	97.9
Santa María Chilichotla	93.4	48.9	44.7	65.9	99.5
Santiago Texcalcingo	92.5	61.5	5.6	40.7	84.4
San José Lachiguiri	92.9	48.7	91.8	49.6	99.7
San Pedro el Alto	92.7	54.3	31.1	56.0	79.2
San Agustín Loxicha	91.5	48.1	20.5	76.0	90.0
San Lorenzo Cuaunecuiltitla	91.5	50.9	16.8	67.2	100.0
San Francisco Chapulapa	94.9	49.6	18.7	65.3	91.5
Mazatlán Villa de Flores	92.1	52.2	31.9	49.7	95.8
Santa María Apazco	88.3	48.1	38.9	54.7	94.6
San Juan Juquila Mixes	89.5	48.5	42.2	29.8	93.3
San Antonio Sinicalhua	90.3	40.1	58.3	51.3	99.1
San Juan Coatzacoapam	91.9	46.3	59.4	65.7	99.4
San Miguel Coatlán	92.5	52.4	19.5	77.5	98.6

San Francisco Huehuetlán	88.6	57.0	10.5	38.0	84.0
Yogana	89.8	61.7	19.4	44.3	94.4
Magdalena Peñasco	91.2	41.8	74.3	31.5	99.7
San Francisco Tlapancingo	91.1	56.3	6.7	42.9	88.4
Santiago Xanica	91.0	56.8	17.7	50.7	69.8
Santa María Peñoles	85.5	38.6	4.7	60.8	99.8
San Lucas Zoquiápam	89.9	44.6	50.8	91.8	46.8
San José Independencia	90.0	42.0	23.3	70.5	98.5
Santa Cruz Acatepec	89.4	43.4	22.1	72.2	94.6
Santa Inés del Monte	92.1	45.0	26.9	45.7	99.6
Santa Lucía Monteverde	86.8	36.7	14.1	58.8	99.4
San Juan Comaltepec	94.5	50.1	38.3	46.2	99.4
San Miguel Peras	86.1	37.9	14.6	73.3	96.9
San Pablo Cuatro Venados	91.0	31.7	6.4	54.5	97.6
San Bartolomé Ayautla	95.0	44.5	22.5	79.9	99.4

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Medición de pobreza en los municipios de México, 2010, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/tablas\\_dinamicas\\_municipales.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do) (fecha de consulta: 20 de febrero de 2012).

### Chiapas (30.36% de la población de los 125 municipios)

En la medición del Coneval, seis de los 10 municipios con mayor porcentaje de población en pobreza a escala nacional se localizan en la entidad, integrados en la Estrategia 100 x 100 (Tabla 4).

Un dato a destacar en Chiapas es que los 21 municipios de la entidad incluidos en la Estrategia 100 x 100 tienen más de 90% de su población en situación de pobreza. Las menores proporciones de rezagos están en los servicios de salud, que sólo en tres casos alcanzó a más de la mitad de los habitantes de la jurisdicción (Chamula, 50.8%; San Juan Cancuc, 62.0%, y Amatenango del Valle, 82.4%). En cuanto al rezago educativo, ocho de las 21 demarcaciones presentan porcentajes superiores a 50%, pero inferiores a 56% en todos los casos. Además, 15 de estas 21 jurisdicciones tienen más de 90% de su población con carestía de servicios básicos en vivienda.

### Guerrero (25.85% de la población de los 125 municipios)

Las demarcaciones de la entidad que participan en la Estrategia 100 x 100 tienen, por lo menos, cuatro de cinco personas en situación de pobreza (Tabla 5). En los municipios analizados de Guerrero sólo en dos de 20 (Alcozauca de Guerrero y Cochoapa el Grande) tienen más de la mitad de su población con rezago educativo; y el acceso a los servicios de salud no está al alcance de la mayoría de los habitantes de seis demarcaciones. Sin embargo, esta carencia es muy alta en las jurisdicciones de Zapotitlán Tablas (95%), Tlacoapa (94.3%), Cochoapa el Grande (87.1), y Atlamajalcingo del Monte (85.4%). Una carencia importante en la entidad es la población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda, la cual supera 90% de los habitantes de 12 municipios.

### Veracruz (13.30% de la población de los 125 municipios)

Los 15 municipios de la entidad que están en la Estrategia 100 x 100 tienen porcentajes superiores a 85% de su población en situa-

Tabla 4. Porcentaje de la población en pobreza y con rezagos en las variables de educación, salud y vivienda en 2010, en los municipios participantes de la Estrategia 100 x 100 en Chiapas

<i>Municipio</i>	<i>Población en situación de pobreza (%)</i>	<i>Población con rezago en educación (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios de salud (%)</i>	<i>Población con rezago en calidad y espacios de la vivienda (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda (%)</i>
Sitalá	96.5	54.1	28.4	58.4	92.3
Santiago el Pinar	96.5	48.4	11.8	46.1	99.4
Aldama	97.3	42.5	10.5	76.4	99.0
Chalchihuitán	96.8	46.0	43.3	77.2	99.6
Mitontic	95.9	56.0	22.4	36.5	98.8
Chamula	94.8	55.0	50.8	46.3	96.5
San Juan Cancuc	97.3	43.2	62.0	67.9	99.5
Chanal	96.1	37.7	12.0	56.9	99.2
Chenalhó	95.6	47.5	28.2	63.3	92.7
Zinacantán	94.9	56.0	27.5	38.5	95.4
Chilón	95.3	42.6	32.1	45.3	91.6
San Andrés Duraznal	96.5	50.1	16.9	35.6	72.8
Pantelhó	96.0	51.8	29.4	61.2	90.3
Ocoatepec	94.7	45.2	26.5	58.3	74.2
Francisco León	90.3	41.4	13.0	31.8	64.3
Pantepec	93.9	41.2	29.5	43.2	62.7
Tumbalá	94.6	40.2	42.0	54.6	93.4
Amatenango del Valle	94.9	50.7	82.4	48.0	79.3
Larráinzar	96.3	41.7	37.2	62.2	89.2
Huixtán	92.9	39.3	15.1	58.7	96.5

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de pobreza en los municipios de México, 2010*, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas\\_dinamicas\\_municipales.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do) (fecha de consulta: 21 de febrero de 2012).

Tabla 5. Porcentaje de la población en pobreza y con rezagos en las variables de educación, salud y vivienda en 2010 en los municipios participantes de la Estrategia 100 x 100 en el estado de Guerrero

<i>Municipio</i>	<i>Población en situación de pobreza (%)</i>	<i>Población con rezago en educación (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios de salud (%)</i>	<i>Población con rezago en calidad y espacios de la vivienda (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda (%)</i>
Xochistlahuaca	90.6	47.7	12.5	62.3	94.1
Atlixac	93.0	44.8	41.0	56.6	85.6
Copanatoyac	89.5	46.9	29.4	65.6	90.0
Alcozauca de Guerrero	92.3	51.0	17.7	50.7	92.1
Tlacoachistlahuaca	90.1	49.2	26.9	71.0	89.2
Xalpatláhuac	88.3	49.0	25.6	50.7	98.2
Acatepec	92.2	34.8	27.6	69.9	95.2
Zapotitlán Tablas	87.1	37.4	95.0	53.4	74.1
Copalillo	91.0	48.2	25.4	66.0	95.7
Atlamajalcingo del Monte	84.8	36.3	85.4	49.8	93.8
Ahuacuotzingo	91.7	48.6	40.5	53.1	72.0
Tlacoapa	81.6	27.3	94.3	58.9	95.0
Zitlala	89.9	42.0	49.8	56.5	78.9
Malinaltepec	81.1	24.9	56.9	60.0	97.6
Pedro Ascencio Alquisiras	79.5	48.1	49.9	40.5	88.5
San Miguel Totolapan	83.0	35.7	58.1	62.5	92.9
General Heliodoro Castillo	86.7	36.8	15.3	66.5	78.1
Cochoapa el Grande	95.9	56.8	87.1	79.1	99.5
José Joaquín de Herrera	93.3	46.7	35.7	66.5	94.6
Iliatenco	80.8	24.2	27.7	65.5	89.6

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de pobreza en los municipios de México, 2010*, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas\\_dinamicas\\_municipales.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do) (fecha de consulta: 21 de febrero de 2012).

ción de pobreza (Tabla 6). Además, el caso de Mixtla de Altamirano destaca porque es el cuarto con mayor rezago a escala nacional, de acuerdo con la medición del Coneval en 2010.

El rango de población con rezago en educación en los municipios con bajo IDH de Veracruz fluctúa entre 38 y 53%. En el acceso a los servicios de salud hay grandes disparidades, ya que existen demarcaciones con un alto indicador de exclusión (Tehuipango, 92.6%; Texcatepec, 73.8% e Ilamatlán, 68.9%), mientras que algunas jurisdicciones alcanzan cifras de un solo dígito porcentual (Tlaquilpa, 8.3%; Astacinga, 7.5%; Atlahuilco, 5.7%, y Xoxocotla, 4.7%). Si bien la proporción de personas con rezago en calidad y espacios de la vivienda varía entre 29.7 y 69.8%, la población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda es superior en todos los casos a 82% y el porcentaje en 12 municipios es mayor a 90 por ciento.

#### Puebla (6.57% de la población de los 125 municipios)

En Puebla los nueve municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100 tienen un indicador de población en situación de pobreza que se ubica entre 86 y 94%. Otro porcentaje alto es el respectivo a la población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda que, con la excepción de San Felipe Tepatlán, afectan a tres de cuatro habitantes (Tabla 7).

Un dato importante de los municipios poblanos participantes en la Estrategia 100 x 100 es que tres de ellos tienen índices altos de rezago en servicios de salud (San Felipe Tepatlán, 95.8%; Camocuautla, 85.3%, y Chiconcuautla, 52.0%). En el rubro de la población con deficiencia en calidad y espacios de la vivienda, superan más de 50% las demarcaciones de Chiconcuautla (61.3%) y Eloxochitlán (57.5 por ciento).

Además de los problemas de marginación que enfrentan los municipios con bajo IDH, en ocasiones la población puede verse afectada por fenómenos naturales o sociales que impiden el pleno desarrollo de los habitantes. Casos como terremotos, sequías o incidentes delictivos, entre otros, pueden sumar más problemas a las demarcaciones (Mapa 5).

Tabla 6. Porcentaje de la población en pobreza y con rezagos en las variables de educación, salud y vivienda en 2010 en los municipios participantes de la Estrategia 100 x 100 en Veracruz

<i>Municipio</i>	<i>Población en situación de pobreza (%)</i>	<i>Población con rezago en educación (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios de salud (%)</i>	<i>Población con rezago en calidad y espacios de la vivienda (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda (%)</i>
Tehuipango	94.7	46.4	92.6	67.9	99.6
Mixtla de Altamirano	97.0	53.0	34.8	69.8	99.1
Astacinga	92.9	47.7	7.5	44.1	96.4
Texcatepec	85.7	43.8	73.8	29.7	98.8
Atlahuilco	91.3	50.2	5.7	47.5	92.0
Ilamatlán	89.3	44.2	68.9	38.5	90.7
Filomeno Mata	92.7	43.5	18.6	64.7	82.8
Soledad Atzompa	93.4	50.0	30.9	60.8	99.1
Mecatlán	93.5	40.6	40.0	50.8	97.9
Zontecomatlán de López y Fuentes	94.0	42.3	15.6	39.4	97.1
Los Reyes	89.1	38.1	45.7	47.4	91.5
Tlaquilpa	91.1	47.4	8.3	52.2	82.3
Xoxocotla	91.7	41.3	4.7	57.8	99.3
Soteapan	92.8	42.5	17.6	59.8	85.7
Tequila	88.8	42.8	17.7	50.5	93.1

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de pobreza en los municipios de México, 2010*, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas\\_dinamicas\\_municipales.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do) (fecha de consulta: 21 de febrero de 2012).

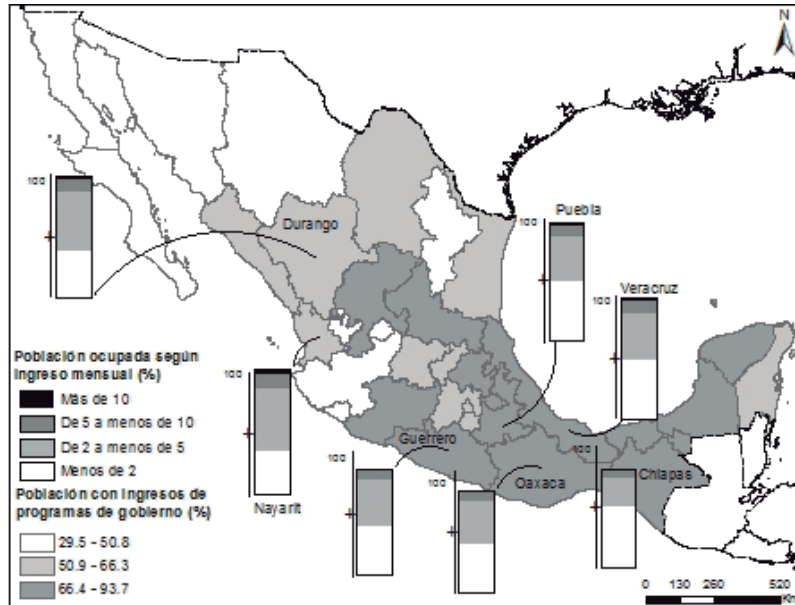


Tabla 7. Porcentaje de la población en pobreza y con rezagos en las variables de educación, salud y vivienda en 2010 en los municipios participantes de la Estrategia 100 x 100 en Puebla

<i>Municipio</i>	<i>Población en situación de pobreza (%)</i>	<i>Población con rezago en educación (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios de salud (%)</i>	<i>Población con rezago en calidad y espacios de la vivienda (%)</i>	<i>Población con rezago en acceso a los servicios básicos en la vivienda (%)</i>
Eloxochitlán	93.6	47.5	23.8	57.5	95.0
Hueytalpan	90.4	48.1	38.8	32.5	91.2
Zoquitlán	93.1	47.0	43.0	43.9	92.4
Chiconcuautla	91.5	45.5	52.0	61.3	78.3
Huehuetla	86.4	47.4	26.0	49.8	80.8
San Felipe Tepatlán	89.2	44.5	95.8	46.9	70.4
Camocuautla	91.1	43.8	85.3	45.2	85.6
Coyomeapan	93.9	46.6	41.0	41.1	84.9
San Sebastián Tlacotepec	91.7	41.7	29.1	47.5	91.7

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de pobreza en los municipios de México, 2010*, Coneval, México, diciembre de 2011. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas\\_dinamicas\\_municipales.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do) (fecha de consulta: 21 de febrero de 2012).

Mapa 5. Población según indicador de carencia y rezago por entidad, 2010



Nota: Los gráficos que se presentan en el mapa dan cuenta de lo que ocurre al interior de cada entidad donde se encuentra el grupo de los 125 municipios; en cada uno de ellos se presenta el aproximado del porcentaje de la población que cuenta con cada uno de los seis indicadores de rezago y carencia social.

Fuente: Coneval. *Análisis y medición de la pobreza*. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Anexo-estadístico-municipal-2010.aspx> (fecha de consulta: 7 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

### 3. Incidencia delictiva en los 125 municipios con menor IDH

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 2º, inciso a, el marco normativo que deberán aplicar los municipios indígenas que se rigen por usos y costumbres, siempre en apego a la Carta Magna, “respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres”.<sup>10</sup> En el caso de los 125 municipios enlistados en la Estrategia 100 x 100, 30 municipios de Oaxaca (más de la mitad

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 23 de enero de 2012).

estatal de las demarcaciones incluidas por menor IDH) son gobernados bajo el tipo de usos y costumbres.<sup>11</sup>

De acuerdo con el INEGI, entre 2007 y 2010 los presuntos delincuentes o presuntos sentenciados del fuero común en los 125 municipios donde opera la Estrategia 100 x 100 ascendieron a 1,597. Cabe destacar que la nueva Ley General del Sistema de Seguridad Pública fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009, por lo que la información es más precisa en los últimos años. En la Gráfica 2 se observa un incremento de 2007 a 2009.

Si bien algunas demarcaciones reportaron presuntos delitos en el 2000, no fue un fenómeno generalizado como lo muestran las estadísticas posteriores a 2006. No obstante, es probable que no se denunciaron algunos delitos en años anteriores o en municipios gobernados por usos y costumbres. La Gráfica 3 muestra la división de los 1,597 presuntos delincuentes por entidad federativa.

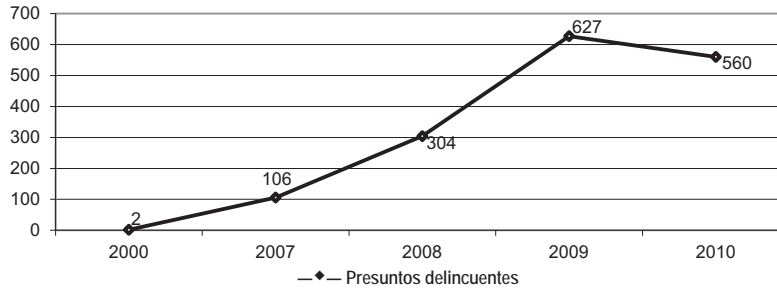
Oaxaca es el estado que tiene más municipios participantes en la Estrategia 100 x 100, con un total de 58. No obstante, Guerrero registró más presuntos delincuentes del fuero común en 2007 y 2010. En el 2000 sólo dos de los 125 municipios incluidos en la Estrategia 100 x 100 reportaron a presuntos delincuentes del fuero común. Sin embargo, eran 86 las demarcaciones que registraron procesados en 2010. La Gráfica 4 refiere la variación en el número de los municipios con menor IDH y los acusados en 2000 y del 2007 al 2010 (Mapa 6).

Si bien el número de municipios que registraron presuntos delincuentes o procesados por fuero común llegó a su punto más alto en 2009, existen 12 demarcaciones (11 de Oaxaca y uno de Puebla) que no tuvieron incidentes en 2000 y de 2007 a 2010, lo que representa 9.6% del total. En contraparte, los municipios que tuvieron mayor número de acusados en el periodo 2007-2010 fueron: Del Nayar, Nay. (183); Chilón, Chis. (86); Xochistlahuaca, Gro. (68); Sotapan, Ver. (62), y Zitala, Gro. (53) (Gráfica 5).

El número de presuntos delincuentes en los 125 municipios incluidos en la Estrategia 100 x 100 creció de 106 casos en 2007 a 627 en 2009. Si bien el número de procesados bajó en 2010 respecto

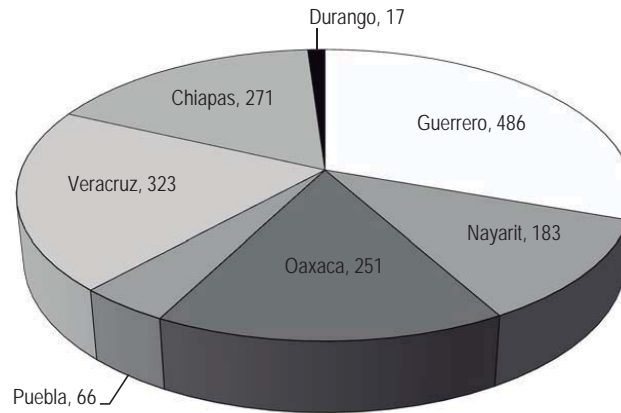
<sup>11</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Sistemas de información y consulta municipal*. Disponible en: <http://snim.rami.gob.mx/> (fecha de consulta: 23 de enero de 2012).

Gráfica 2. Presuntos delincuentes del fuero común en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2000, 2007-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 24 de enero de 2012).

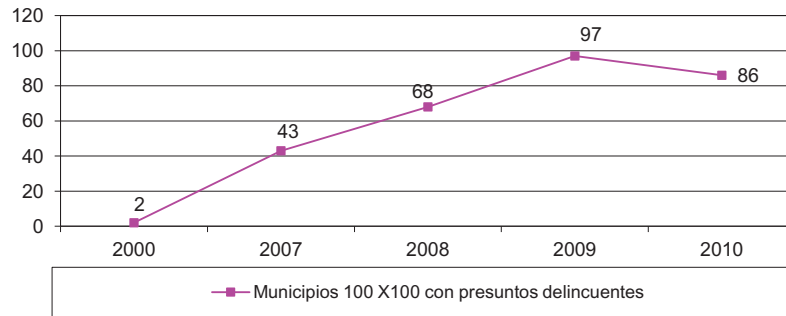
Gráfica 3. Presuntos delincuentes en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010, por entidad federativa (fuero común)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 24 de enero de 2012).

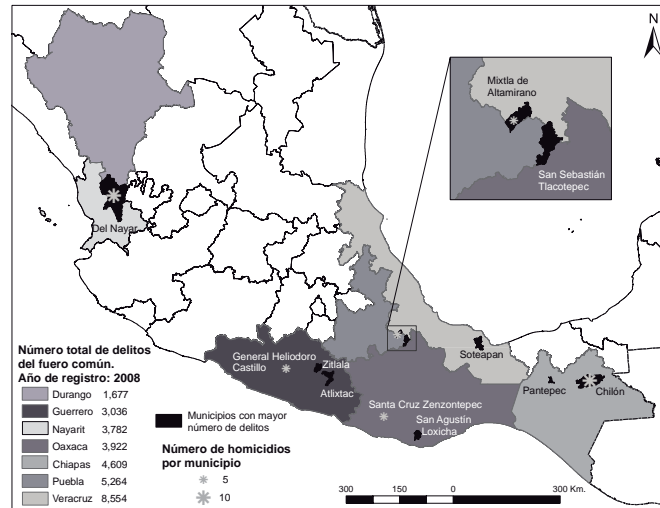
del año anterior (560), este número es mayor que en 2008 (304). En todos los estados creció el número de acusados de 2007 en adelante. Veracruz tuvo un crecimiento constante, por lo que no disminuyó la cantidad en 2010 como sucedió en las otras demarcaciones. Además, Chiapas, Durango, Nayarit y Puebla tuvieron su mayor incremento en

Gráfica 4. Número de municipios con presuntos delincuentes en las 125 demarcaciones de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010 por entidad federativa (fuero común)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 24 de enero de 2012).

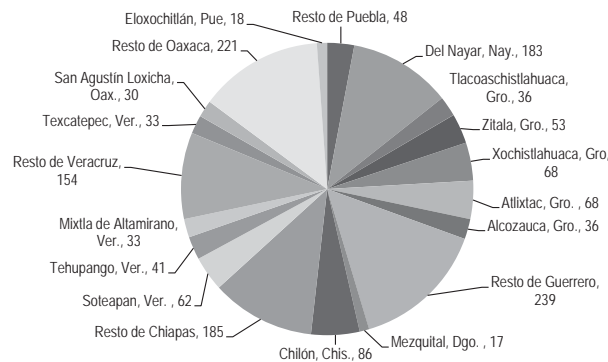
Mapa 6. Delitos de presuntos delincuentes del fuero común



Nota: Los diez municipios con mayor número de delitos son los siguientes: en Chiapas, Chilón (36) y Pantepec (13); en Guerrero, Atlixctac (9) y Zitlala (11); en Nayarit, Del Nayar (84); en Oaxaca, San Agustín Loxicha (12); en Puebla, San Sebastián Tlacotepec (12); y en Veracruz, Mixtla de Altamirano (14), Soteapan (15) y Tehuipango (31).

Fuente: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=11017&c=15274&s=est&cl=4> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Gráfica 5. Distribución de presuntos delincuentes (municipios con mayor incidencia) adscritos a la Estrategia 100 x 100, 2007-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 24 de enero de 2012).

2007. Por su parte, Guerrero y Oaxaca registraron más procesados en 2009. La Gráfica 6 muestra las variaciones por entidad federativa.

El número de delitos por el cual fueron acusados los presuntos delincuentes de los 125 municipios marginados de la Estrategia 100 x 100 tuvo un incremento entre 2007 y 2010, con una mayor incidencia en 2008. La Gráfica 7 muestra las variaciones en los delitos del fuero común.

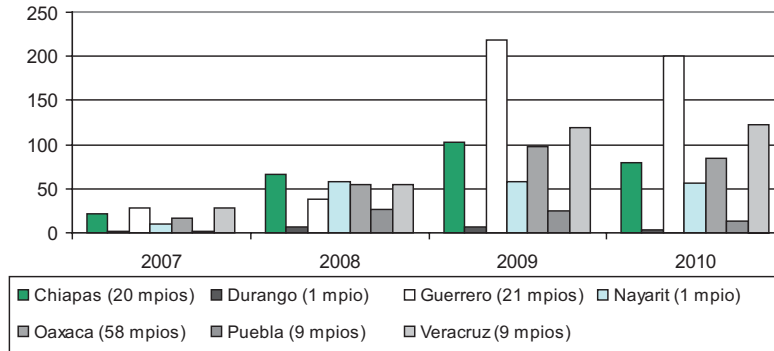
Los delitos del fuero común con mayor incidencia en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100 en el periodo 2007-2010 fueron: golpes y lesiones (663), robo (313) y violación (194). La Tabla 8 muestra los delitos con más reportes en estas demarcaciones.

#### 4. Homicidios en los 125 municipios

En 2010, los 125 municipios que integran la Estrategia 100 x 100 registraron 278 homicidios.<sup>12</sup> En menos de la mitad de las demarcacio-

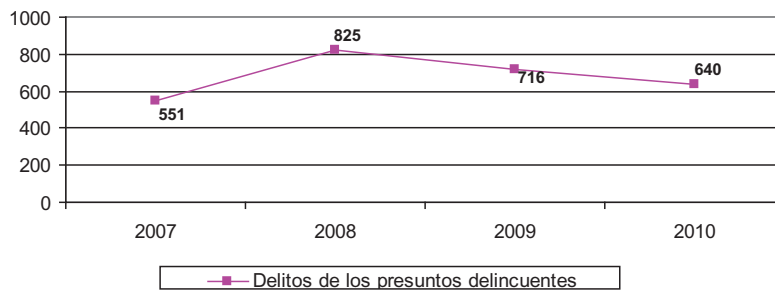
<sup>12</sup> Son las lesiones ocasionadas por otra persona con intento de dañar o matar por cualquier medio. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2012).

Gráfica 6. Variación de presuntos delincuentes en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 24 de enero de 2012).

Gráfica 7. Variación de presuntos delincuentes del fuero común en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 24 de enero de 2012).

Tabla 8. Los delitos con mayor incidencia en los 125 municipios considerados en la Estrategia 100 x 100, 2007-2010

2007	2008	2009	2010
Lesiones (108)	Lesiones (197)	Golpes y lesiones (195)	Golpes y lesiones (163)
Robo (75)	Robo (107)	Violación (72)	Robo (75)
Injurias (40)	Violación (49)	Robo (56)	Violación (40)
Violación (33)	Incumplimiento de obligación familiar (41)	Incumplimiento de obligación familiar (33)	Daños a bienes ajenos (37)

Nota: Los delitos señalados son la conducta atípica, antijurídica y culpable que ocasiona que el Ministerio Público inicie la acción penal y ponga al inculpado a disposición de la autoridad judicial para ser juzgado o sentenciado.

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 1 de febrero de 2012).

nes (62) se registraron asesinatos, distribuidos en 26 municipios de Oaxaca, 20 de Guerrero, 5 de Chiapas, 5 de Puebla, 4 de Veracruz, 1 de Durango y 1 de Nayarit. La cifra se desglosa en 256 hombres (89.2%), 21 mujeres (7.55%) y un caso no especificado (0.36%). La Gráfica 8 muestra los totales por entidad federativa y género.

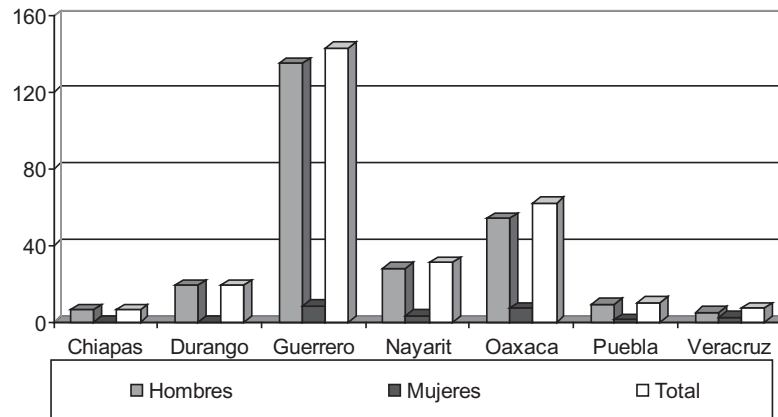
Por entidad federativa, la suma de los municipios de Guerrero que participan en la Estrategia 100 x 100 fueron los que registraron mayor número de homicidios (143), seguido de Oaxaca (62). En contraste, los estados de Veracruz (7) y Chiapas (6) fueron los que menos casos tuvieron (Gráfica 9).

Los municipios con mayor incidencia de homicidios en 2010 fueron: Del Nayar, Nay. (31); San Miguel Totolapan, Gro. (26); Mezquital, Dgo. (19); Tlacoachistlahuaca, Gro. (16) y Atlixac, Gro. (15). La Gráfica 10 menciona las demarcaciones con homicidios y destaca las que tuvieron mayor impacto.

La tasa de homicidios respecto a la población de los municipios integrantes por cada estado de la Estrategia 100 x 100 sitúan a Durango (112.54), Nayarit (90.73) y Guerrero (34.71) con los indicadores más altos por cada 100 mil habitantes en 2010. En contraste, Veracruz (3.45) y Chiapas (1.19) registraron los más bajos.

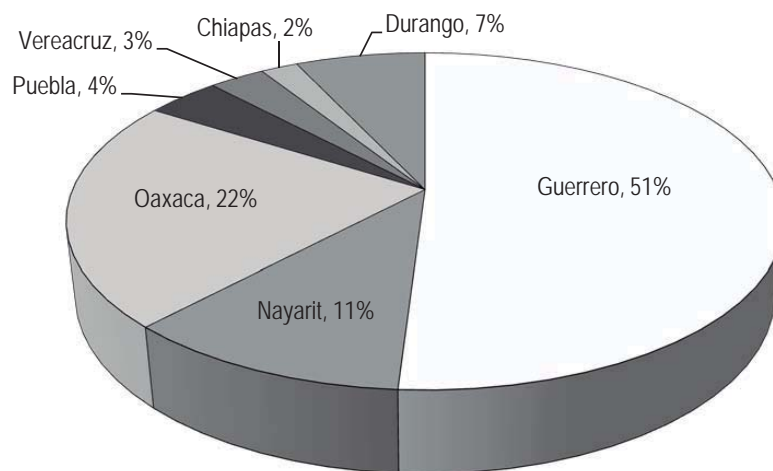


Gráfica 8. Distribución de homicidios en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100 (entidad federativa y sexo), 2010



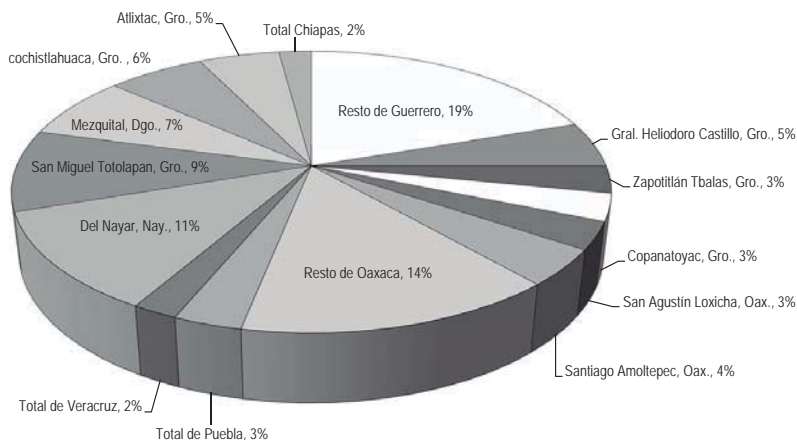
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2012).

Gráfica 9. Distribución de los homicidios en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100 por entidad federativa, 2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2012).

Gráfica 10. Municipios de la estrategia 100 X 100 con homicidios, 2010 (porcentajes del total)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2012).

Por municipios, las tasas más altas se registraron en el Mezquital, Dgo. (112.54); Santiago Amoltepec, Oax. (97.45); Zapotitlán Tablas, Gro. (95.09); San Miguel Totolapan, Gro. (92.82), y Del Nayar, Nay. (90.73). La Tabla 9 compara diferentes indicadores de mortalidad por homicidios a escala nacional.

## 5. Delitos del fuero federal

El número de presuntos delincuentes del fuero federal en los 125 municipios que conforman la Estrategia 100 x 100 se ha mantenido constantemente, con un pico en 2008, para volver a números del 2000 diez años después (Gráfica 11).

En el periodo 2007-2010 los municipios con bajo IDH pertenecientes a la Estrategia 100 x 100 tuvieron 709 presuntos delincuentes del fuero federal, de los cuales más de la mitad eran de municipios de Guerrero (Gráfica 12).

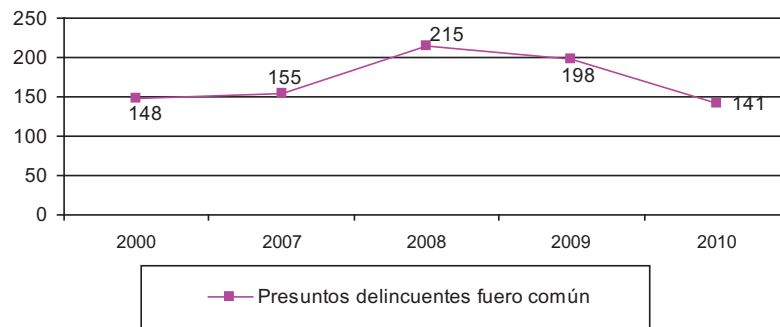
El número de delitos del fuero federal registrados en los 125 municipios con más bajo IDH tuvo un aumento de 2007 a 2009, tendencia que se revirtió en 2010 con 200 denuncias, cifra mayor a la registrada en 2007 (Gráfica 13).

Tabla 9. Comparación de mortalidad por homicidio (tasa por 100 mil habitantes), 2010

<i>Parámetro</i>	<i>Tasa</i>
Media nacional de mortalidad por homicidio	22.93
Ciudad Juárez, Chih.	285.10
Mezquital, Dgo.	112.54
Santiago Amoltepec, Oax.	97.45
Zapotitlán Tablas, Gro.	95.09
San Miguel Totolapan, Gro.	92.82
Del Nayar, Nay.	90.73
Tlacoachistlahuaca, Gro.	75.09
Atlixac, Gro.	56.94
Copanatoyac, Gro.	47.73
San Agustín Loxicha, Oax.	39.88
General Heliodoro Castillo, Gro.	35.53
Media municipios Estrategia 100 x 100	18.18

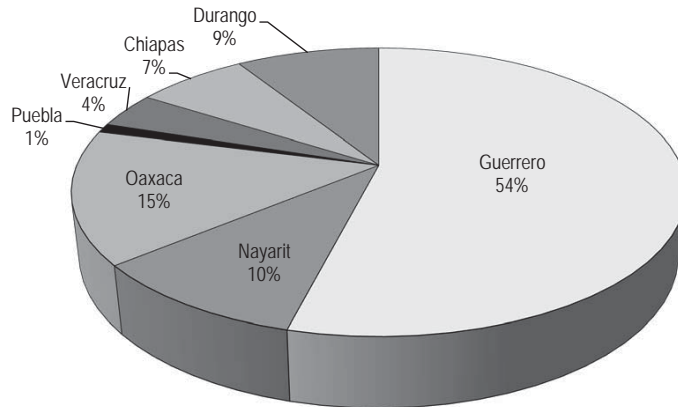
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 29 de marzo de 2012).

Gráfica 11. Presuntos delincuentes del fuero federal en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010



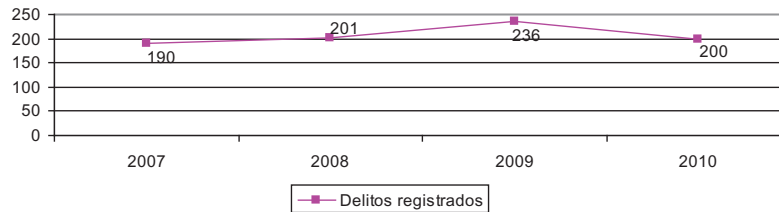
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 3 de febrero de 2012).

Gráfica 12. Presuntos delincuentes y presuntos sentenciados en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010 por entidad federativa (fuero federal)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 3 de febrero de 2012).

Gráfica 13. Variación en el número de delitos registrados en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010

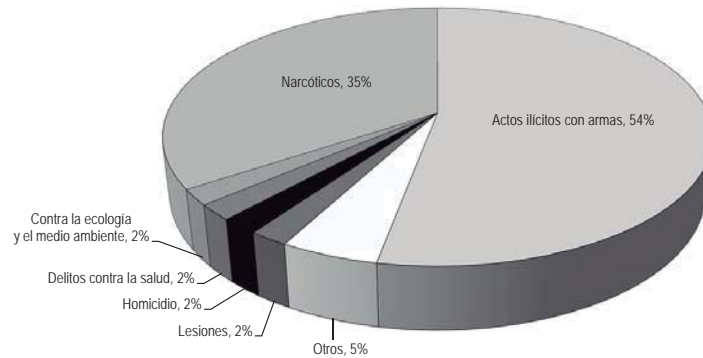


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 8 de febrero de 2012).

Los delitos federales con mayor incidencia en los 125 municipios incluidos en la Estrategia 100 x 100 de Sedesol entre 2007 y 2010 fueron: actos ilícitos con armas (426), narcóticos (293) y lesiones (19). La Gráfica 14 muestra los principales porcentajes de dichos ilícitos (Mapa 7).

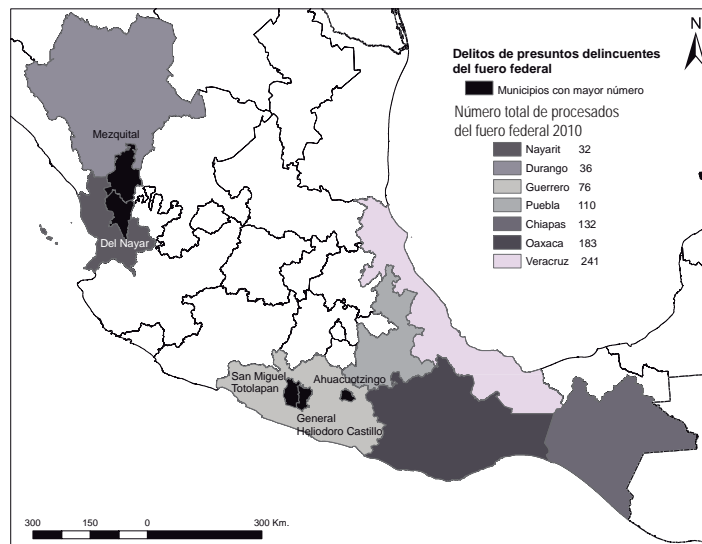
Los delitos del fuero federal cometidos en los 125 municipios con más bajo IDH tuvieron mayor incidencia en Guerrero, Durango y Chiapas entre 2007 y 2010 (Gráfica 15).

Gráfica 14. Porcentaje de delitos del fuero federal cometidos en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010 (tipo de delito)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 8 de febrero de 2012).

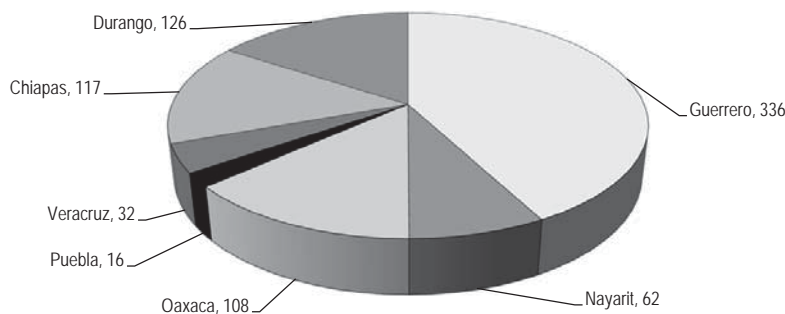
Mapa 7. Delitos de presuntos delincuentes del fuero federal



Nota: Los cinco municipios con mayor número de delitos del fuero federal son los siguientes: en Durango, Mezquital (17); en Guerrero, General Heliodoro Castillo (58), Ahuacutzingo (9) y San Miguel Totolapan (18), y en Nayarit, Del Nayar (28).

Fuente: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=11017&c=15274&s=est&cl=4> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2013). Elaboración con base en la cartográfica del INEGI, 2010.

Gráfica 15. Porcentaje de delitos del fuero federal cometidos en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010 (por entidad federativa)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 8 de febrero de 2012).

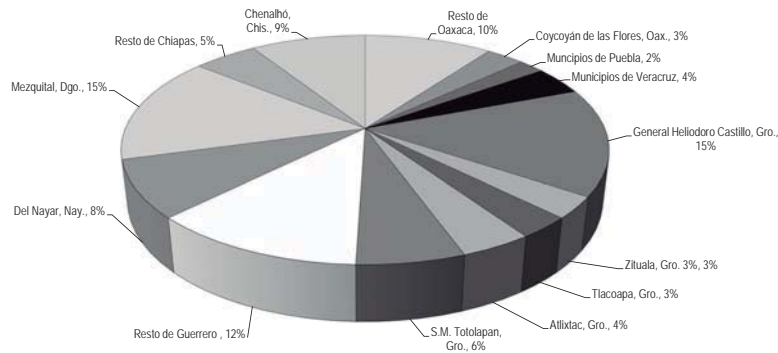
Los municipios con mayor frecuencia de delitos del fuero federal entre 2007 y 2010 fueron: Mezquital, Dgo. (126); General Heliodoro Castillo, Gro. (126); Chenalhó, Chis. (75); Del Nayar, Nay. (62), y San Miguel Totolapan, Gro. (46) (Gráfica 16).

En la Gráfica 16 se puede percibir que cinco municipios (Mezquital, Dgo.; Del Nayar, Nay.; Chenalhó, Chis.; Gral. Heliodoro Castillo y San Miguel Totolapan, Gro.) concentraron 53% de los delitos federales registrados entre 2007 y 2010.

Si bien algunos municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100 muestran altos indicadores delictivos, ninguno está considerado en la lista de municipios que reciben el Subsidio de Seguridad Pública (Subsemun) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), atribuido a aquellos municipios con mayor incidencia. Cabe destacar que los 10 municipios con menor marginación a escala nacional reciben este apoyo, los cuales son considerados urbanos; destacan entre éstos las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán en el Distrito Federal, así como los municipios de San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe y Apodaca, en Nuevo León.<sup>13</sup> La Tabla 10 compara la mortalidad por homicidio en las 10 demarcaciones con menor rezago en 2010.

<sup>13</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Se reconocerá a los gobiernos municipales que cumplan con las reglas de operación”, comunicado de prensa, SESNSP 11-2012, 19 de febrero de 2012.

Gráfica 16. Porcentaje de delitos del fuero federal cometidos en los 125 municipios de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010 (por municipios)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 8 de febrero de 2012).

Tabla 10. Comparación de mortalidad por homicidio (tasa por 100 mil habitantes) 2010

<i>Parámetro</i>	<i>Tasa</i>
Media nacional de mortalidad por homicidio	22.93
Benito Juárez, DF	0.77
Apodaca, NL	0.57
Miguel Hidalgo, DF	4.55
Coacalco de Berriozábal, Méx.	12.94
Chihuahua, Chih.	142.03
Coyoacán, DF	1.45
Guadalupe, NL	2.06
Azcapotzalco, DF	4.58
Media municipios Estrategia 100 x 100	18.18

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de mortalidad*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 29 de marzo de 2012).

En la Tabla 9 se mostró que existen municipios con menor grado de pobreza que superan la media nacional en cuanto al número de homicidios, por lo que la violencia se puede desarrollar debido a diferentes factores criminógenos, entre los cuales Wael Hikal señala los siguientes:

- Sociales
- Familiares
- Psicológicos, y
- Biológicos<sup>14</sup>

Los municipios con bajo IDH presentan situaciones de pobreza como condiciones y servicios de la vivienda, educativa, alimentaria, acceso de servicios de salud, entre otros. Estos problemas empeorarán si la violencia afecta el desarrollo de las personas y el progreso de las comunidades. Si bien no todas las demarcaciones marginadas presentan altas tasas delictivas, la prevención de conductas ilícitas puede mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

## 6. Impacto de los programas sociales enfocados a la prevención de violencia en la población con mayor pobreza en los 125 municipios más marginados

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostiene que las redes de interrelación entre individuos, sociedad e instituciones fortalecen el tejido social. En ese sentido, cuando los habitantes no cumplen con los mandatos legales y no respetan los valores de convivencia, la sociedad tiene mayor posibilidad de violencia por descomposición social. En este contexto, la organización Sí Paz considera que en Guerrero existen cerca de 25 conflictos agrarios considerados como “focos rojos”, detonantes de conflictos que pudieran costar vidas humanas. Ejemplo de ello fue lo que sucedió en los municipios de Zapotitlán Tablas en contra de Acatepec, ambos considerados en los

<sup>14</sup> Wael Hikal, *Criminología psicoanalítica, conductual y del desarrollo*, México, 2005, p. 45. Disponible en: <http://funvic.org/CriminologiaPsicoanalitica.pdf> (fecha de consulta: 9 de abril de 2012).



125 municipios con menor IDH: “a pesar de que el gobierno federal indemnizó a los dos núcleos y de que se firmó un convenio para dar fin a la disputa agraria, permanecen fuertes tensiones”.<sup>15</sup> En Oaxaca existen riesgos de violencia social y desnutrición en regiones con conflictos civiles, políticos o con delincuencia organizada, de acuerdo con la organización Sí Paz.<sup>16</sup>

El municipio más pobre del norte del país es Mezquital, Durango. En este caso la violencia tiene relación con delitos como homicidios, golpes, lesiones, violación, narcóticos, previstos en el Código Fiscal o en la Ley Federal de Armas de Fuego.<sup>17</sup> De acuerdo con diferentes medios de comunicación, en la demarcación ocurrieron hechos violentos como incendios de casas,<sup>18</sup> el asesinato del presidente municipal, en 2009,<sup>19</sup> o el impedimento de reconstrucción de viviendas en la localidad de Tierras Coloradas por los problemas de inseguridad.<sup>20</sup>

Por su parte, el municipio Del Nayar también tuvo crímenes del fuero federal relacionados con narcóticos y previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego.<sup>21</sup> Además, a los procesados por delitos del

<sup>15</sup> Sí Paz, Guerrero en cifras. Disponible en: [www.sipaz.org/data/gro\\_es\\_02.htm](http://www.sipaz.org/data/gro_es_02.htm) (fecha de consulta: 13 de febrero de 2012).

<sup>16</sup> Sí Paz, Oaxaca en cifras. Disponible en: [www.sipaz.org/data/oax\\_es\\_01.htm](http://www.sipaz.org/data/oax_es_01.htm) (fecha de consulta: 13 de febrero de 2012).

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 13 de febrero de 2012).

<sup>18</sup> Zócalo de Saltillo, “Incendian viviendas en poblado de Durango”, 30 de enero de 2012. Disponible en: [www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/incendian-viviendas-en-poblado-de-durango](http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/incendian-viviendas-en-poblado-de-durango) y CNN Noticias, “Un poblado de Durango fue incendiado y mientras sus habitantes huían”, 13 de enero de 2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/13/un-grupo-de-criminales-incendia-un-poblado-indigena-en-mezquital-durango> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2012).

<sup>19</sup> CNN Noticias, “Un poblado de Durango fue incendiado y mientras sus habitantes huían”, 13 de enero de 2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/13/un-grupo-de-criminales-incendia-un-poblado-indigena-en-mezquital-durango> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2012).

<sup>20</sup> Claudio Gallardo Reyes, “Evitan ‘narcos’ construcción de casas”, Yancuic, Durango, 14 de febrero de 2012. Disponible en: [www.yancuic.com/nota.php?seccion=3&noticia=6620](http://www.yancuic.com/nota.php?seccion=3&noticia=6620) (fecha de consulta: 28 de febrero de 2012).

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2012).

fuero común se les acusó de conductas ilegales como asaltos, robo, homicidios y lesiones, entre otros.

Si bien los municipios de la Estrategia 100 x 100 de los estados de Veracruz y Puebla tuvieron un menor número de delitos y se les señaló respecto de otras demarcaciones con bajo IDH, la suma de homicidios en estas 24 jurisdicciones representó cerca de 5% del total de los 125 municipios integrantes.<sup>22</sup>

La Estrategia 100 x 100 inició operaciones en 2007 y coordina diferentes programas sociales (más no los opera) de dependencias del gobierno federal, con la intención de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población de los municipios participantes. La Sedesol especifica que la estrategia “no es un ‘programa’ en el sentido de contar con una partida presupuestal específica, y hace concurrir los recursos asignados presupuestalmente a cada programa”.<sup>23</sup>

Dentro de los indicadores de rezago con que cuenta la estrategia destaca el porcentaje de población que vive hacinada en viviendas particulares (59.82%).<sup>24</sup> No obstante, la página de Internet de la coordinación no refiere alguna estadística de violencia social, como pueden ser los datos de tasas de homicidios, denuncias de maltrato familiar, delitos con armas de fuego, entre otros.

Entre los programas sociales que integran la Estrategia 100 x 100 destacan:

- Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).
- Programa 3 x 1 para migrantes.
- Programa de Coinversión Social.
- Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
- Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.
- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi).
- Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas.
- Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Página de Internet de la Estrategia 100 x 100. Disponible en: <http://microrregiones.sedesol.gob.mx/100x100/interna2.php> (fecha de consulta: 13 de febrero de 2012).

<sup>24</sup> *Idem.*

- Programa Albergues Escolares Indígenas.
- Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica.
- Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag).
- Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).<sup>25</sup>

Además, la Estrategia 100 x 100 tiene seis ejes rectores que incluyen los rubros de educación, salud, generación de ingreso y productividad, infraestructura social básica, mejoramiento de la vivienda y medio ambiente.<sup>26</sup> No obstante, ninguno de éstos aborda el problema de la violencia social o prevención de actos delictivos en dichos municipios. Las secretarías de Educación Pública y Guía Básica de Prevención de la Violencia de Seguridad Pública promocionan la guía básica de prevención de la violencia en el ámbito escolar, que tiene como propósito servir “como herramienta de apoyo al docente, para abordar los temas de prevención de delito, violencia entre iguales (*bullying*) y violencia en el noviazgo”.<sup>27</sup>

A pesar de las acciones destinadas para reducir la pobreza en los 125 municipios con menor IDH, todavía no destaca un programa de prevención contra las conductas delictivas. Si bien el Promusag permite que las mujeres tengan una mayor participación en la actividad económica y el eje rector “mejoramiento de la vivienda” de la Estrategia 100 x 100 busca contrarrestar el hacinamiento en los hogares de los municipios más marginados, aún subsisten problemas de violencia familiar en estas jurisdicciones. No obstante, los lineamientos de la política social del gobierno federal, “Vivir mejor”, establece como uno de sus objetivos:

<sup>25</sup> Páginas de Internet de las secretarías de Desarrollo Social, Reforma Agraria, Educación Pública y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponibles en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), [www.sra.gob.mx](http://www.sra.gob.mx), [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) y [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx) (fecha de consulta: 13 de febrero de 2012).

<sup>26</sup> Estrategia 100 x 100 2007-2009. Disponible en: [www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx](http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx) (fecha de consulta: 13 de febrero de 2012).

<sup>27</sup> Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Seguridad Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Guía básica de la prevención de la violencia en el ámbito escolar*, SEP/SSP/SNTE. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2012).

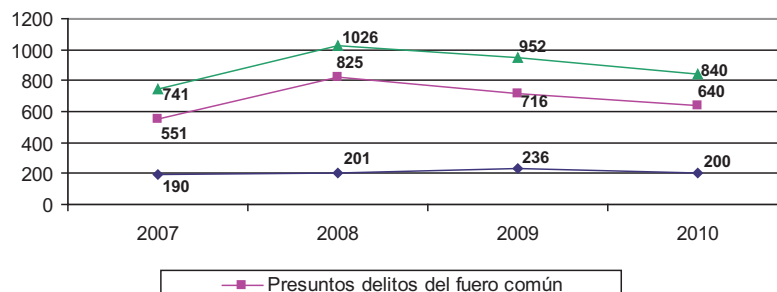
El fortalecimiento del tejido social, para consolidar el capital social de las comunidades, reforzar los lazos solidarios, promover la construcción de comunidades seguras y fomentar la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.<sup>28</sup>

Pese a lo establecido en “Vivir mejor”, la suma de presuntos delitos denunciados en ambos fueros, en los 125 municipios integrantes de esta estrategia, fueron más elevados en los años posteriores a 2007. El total anual más alto fue en 2008, y si bien en 2009 y 2010 el número de actos ilícitos descendió en comparación con el periodo anterior, todos tuvieron mayor frecuencia que en 2007 (Gráfica 17).

Cabe destacar que el número de municipios con bajo IDH que tuvieron delitos por el fuero común descendió en 2010 con relación a los años anteriores (Gráfica 18).

Pese al descenso en el número de jurisdicciones con delitos del fuero federal, un dato a resaltar es que más de la mitad de estos hechos ilícitos tiene relación con armas de fuego (52%) y junto con las acusaciones por narcóticos, suma 87% del total en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100.

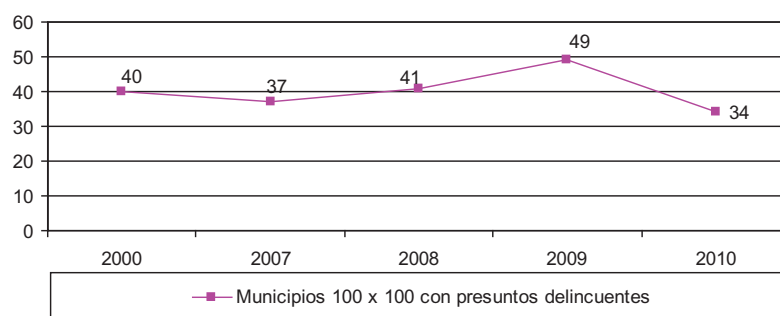
Gráfica 17. Total de presuntos delitos registrados en los 125 municipios integrantes de la Estrategia 100 x 100, 2007-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 15 de enero de 2012).

<sup>28</sup> Gobierno federal, *Vivir mejor*. Política social del gobierno federal. Disponible en: [http://oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir\\_mejor.pdf](http://oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir_mejor.pdf) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2012).

Gráfica 18. Número de municipios con presuntos delincuentes y presuntos sentenciados en las 125 demarcaciones de la Estrategia 100 x 100, 2000, 2007-2010 por entidad federativa (fuero federal)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales*. Disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2012).

### Comentarios finales

En México existe un gran problema a escala nacional en el tema de pobreza y marginación, ya que en 2010 existían más de mil municipios con un porcentaje mayor de 75% de su población en pobreza. Esta situación afecta el desarrollo humano y sus condiciones de vida, por lo que se pueden ubicar demarcaciones con bajo IDH. Un dato adicional es que en estos municipios aún existen grandes desigualdades de género, situación que violenta la equidad de oportunidades.

La pobreza extrema es la situación en que las personas no tienen la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas como alimentación, vivienda o salud. En este sentido, las mediciones de pobreza no están actualizadas, ya que la lista de los 125 municipios con mayor marginación utilizada en la Estrategia 100 x 100 data del Censo de 2000, lo que puede cambiar las condiciones sociales de los municipios mencionados a lo largo del tiempo. Ejemplo de ello es la existencia de demarcaciones incluidas entre las 10 con mayor porcentaje de población en pobreza en 2010 y que en su momento no fueron incluidas en la Estrategia 100 x 100.

Entre los principales retos para reducir la pobreza y el porcentaje de la población que vive en ella está contrarrestar la deficiencia

en los servicios básicos de la vivienda, aumentar la calidad de la construcción de los hogares, reducir el número de personas sin acceso a los servicios de salud y mejorar la cobertura educativa. El IDH permitió comparar que la calidad de vida en algunos municipios es similar a las condiciones sociales de países africanos. Además, las acciones deben considerar las particularidades propias de cada municipio.

Un dato a resaltar es el alto número de homicidios en algunos municipios con bajo IDH y poca población. Además, el delito más común es golpes y lesiones, lo que puede ser un indicador de conflictos sociales. También se registró un número importante de hechos ilícitos con armas de fuego e incidencia en delitos relacionados con narcóticos.

Entre las diferentes acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida en los 125 municipios con bajo IDH, todavía no se han desarrollado programas específicos para disminuir los delitos o prevenir la violencia en las demarcaciones con alta incidencia y pobreza, entre ellos varios municipios del estado de Guerrero, Mezquital, Dgo. y Del Nayar, Nayarit.

Anexo 1. Lista de los 125 municipios que integran la Estrategia 100 x 100 de la Sedesol

<i>Lugar IDH 2000</i>	<i>Municipio</i>	<i>Entidad</i>	<i>Población 2005</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>Población 2010</i>	<i>Índice de Rezago Social 2010</i>	<i>Grado Índice de Rezago Social (Coneval) 2010</i>
1	Metlatónoc	Guerrero	17,398	0.3886	18,976	3.067944	Muy alto
2	Coicoyán de las Flores	Oaxaca	7,598	0.3952	8,531	2.676574	Muy alto
3	Tehuipango	Veracruz	20,406	0.4046	23,479	3.132342	Muy alto
4	Mixtla de Altamirano	Veracruz	9,572	0.4185	10,387	3.21776	Muy alto
5	San Simón Zahuatlán	Oaxaca	2,481	0.4286	3,833	2.568072	Muy alto
6	Sitalá	Chiapas	10,246	0.4434	12,269	2.841366	Muy alto
7	Santa Lucía Miahuatlán	Oaxaca	3,023	0.4444	3,356	2.778047	Muy alto
8	Santiago el Pinar	Chiapas	2,854	0.4497	3,245	1.245965	Alto
9	Santa María la Asunción	Oaxaca	3,223	0.4587	3,252	2.688063	Muy alto
10	Aldama	Chiapas	4,906	0.4634	5,072	1.347335	Alto
11	Santiago Ixtayutla	Oaxaca	11,542	0.4765	11,917	2.202232	Muy alto
12	Chalchihuitán	Chiapas	13,295	0.4768	14,027	3.092017	Muy alto
13	Huautepetec	Oaxaca	5,672	0.4799	5,995	2.337873	Muy alto

14	Santo Domingo Tepuxtepec	Oaxaca	3,714	0.481	5,194	2.207394	Muy alto
15	Mitontic	Chiapas	9,042	0.4843	11,157	2.510218	Muy alto
16	Santiago Amoltepec	Oaxaca	11,113	0.4846	12,313	2.655107	Muy alto
17	Chamula	Chiapas	67,085	0.4854	76,941	2.373615	Muy alto
18	Santa María Temaxcaltepec	Oaxaca	2,628	0.4911	2,595	1.854085	Alto
19	Del Nayar	Nayarit	30,551	0.4917	34,300	3.516006	Muy alto
20	Xochistlahuaca	Guerrero	25,180	0.4984	28,089	2.149513	Muy alto
21	Atlixtac	Guerrero	23,371	0.4986	26,341	2.214383	Muy alto
22	San Juan Cancuc	Chiapas	24,906	0.4996	29,016	2.423237	Muy alto
23	Astacinga	Veracruz	4,846	0.5022	5,995	1.74727	Alto
24	San Miguel Santa Flor	Oaxaca	795	0.5057	801	1.833723	Alto
25	Copanatoyac	Guerrero	17,337	0.5081	18,855	2.315311	Muy alto
26	Texcatepec	Veracruz	9,733	0.5089	20,199	0.3387921	Medio
27	Alcozauca de Guerrero	Guerrero	16,237	0.5091	18,971	2.341066	Muy alto
28	Tlacoachistlahuaca	Guerrero	18,055	0.5114	21,306	2.540308	Muy alto
29	San Lorenzo Texmelucan	Oaxaca	6,319	0.5116	7,048	2.055967	Muy alto



30	Eloxochitlán de Flores Magón	Oaxaca	4,042	0.5118	4,263	2.730514	Muy alto
31	San José Tenango	Oaxaca	18,120	0.5129	18,478	2.875326	Muy alto
32	Xalpatláhuac	Guerrero	12,615	0.5145	12,240	2.046921	Muy alto
33	Atlahuilco	Veracruz	9,038	0.5147	9,824	1.820653	Alto
34	Eloxochitlán	Puebla	11,347	0.5161	12,575	1.959419	Muy alto
35	Santos Reyes Yucuná	Oaxaca	1,322	0.5161	1,332	2.085644	Muy alto
36	Hueytlalpan	Puebla	4,661	0.5161	5,734	1.790824	Alto
37	Santa María Tepantlali	Oaxaca	2,315	0.5166	3,505	2.160241	Muy alto
38	Llamatlán	Veracruz	13,319	0.5167	13,575	2.021876	Muy alto
39	San Martín Itunyoso	Oaxaca	2,554	0.5184	2,460	2.712418	Muy alto
40	Acatepec	Guerrero	28,525	0.5185	32,792	2.628522	Muy alto
41	Santo Domingo de Morelos	Oaxaca	8,751	0.5191	10,597	2.00688	Muy alto
42	Santa Cruz Zenzontepec	Oaxaca	16,773	0.5215	17,897	1.90956	Muy alto
43	Mezquital	Durango	30,069	0.5237	33,396	3.256504	Muy alto
44	Chanal	Chiapas	9,050	0.5238	10,817	1.689457	Alto
45	Chenalhó	Chiapas	31,788	0.5238	36,111	2.165835	Muy alto
46	Zinacantán	Chiapas	31,061	0.5251	36,489	2.107113	Muy alto

47	San Andrés Paxtlán	Oaxaca	4,066	0.5257	3,990	2.150227	Muy alto
48	Santa Ana Ateixtlahuaca	Oaxaca	572	0.5269	510	2.300327	Muy alto
49	San Pedro Ocopetatlillo	Oaxaca	897	0.5312	884	1.373068	Alto
50	Filomeno Mata	Veracruz	14,426	0.5314	16,418	1.305545	Alto
51	Santiago Tlazoyaltepec	Oaxaca	4,357	0.5347	4,894	1.923651	Muy alto
52	San Miguel Mixtepec	Oaxaca	2,387	0.5348	3,245	1.806045	Alto
53	Chilón	Chiapas	95,907	0.5349	111,554	1.918002	Muy alto
54	Santa María Tlalixtác	Oaxaca	1,568	0.535	1,754	1.207527	Alto
55	Soledad Atzompa	Veracruz	19,189	0.5354	21,380	2.037997	Muy alto
56	San Pedro y San Pablo Ayutla	Oaxaca	4,319	0.5358	5,602	2.285202	Muy alto
57	San Juan Petlapa	Oaxaca	2,717	0.5369	2,807	3.995568	Muy alto
58	San Marcial Ozolotepec	Oaxaca	1,399	0.5376	1,525	2.32215	Muy alto
59	Santiago Yaitepec	Oaxaca	3,665	0.5377	4,122	1.83704	Alto
60	Mecatlán	Veracruz	11,256	0.538	11,808	1.648407	Alto

61	Zontecomatlán de López y Fuentes	Veracruz	13,091	0.5382	13,866	1.808074	Alto
62	Zapotitlán Tablas	Guerrero	9,601	0.5385	10,516	2.175979	Muy alto
63	San Lucas Camotlán	Oaxaca	2,524	0.5386	3,026	2.222792	Muy alto
64	San Miguel Ahuehuetitlán	Oaxaca	2,226	0.5393	2,465	1.572479	Alto
65	Santa María Chilchotla	Oaxaca	20,577	0.5395	20,564	2.447188	Muy alto
66	San Andrés Duraznal	Chiapas	3,145	0.5397	4,545	1.011972	Alto
67	Santiago Texcalcingo	Oaxaca	2,781	0.5407	3,076	1.43051	Alto
68	Los Reyes	Veracruz	4,835	0.5408	5,484	1.835959	Alto
69	Tlaquilpa	Veracruz	6,554	0.5434	7,151	1.615856	Alto
70	San José Lachiguiri	Oaxaca	3,541	0.5434	3,849	2.769483	Muy alto
71	San Pedro el Alto	Oaxaca	3,949	0.5438	3,903	1.542006	Alto
72	San Agustín Loxicha	Oaxaca	17,823	0.5447	22,565	2.089824	Muy alto
73	Zoquitlán	Puebla	18,688	0.5464	20,529	2.314835	Muy alto
74	Pantelhó	Chiapas	19,228	0.5476	20,589	2.233858	Muy alto

75	San Lorenzo Cuaunecuiltila	Oaxaca	738	0.5479	771	1.446877	Alto
76	Chiconcuautla	Puebla	13,562	0.5494	15,767	1.54571	Alto
77	San Francisco Chapulapa	Oaxaca	1,968	0.5497	2,136	1.482321	Alto
78	Mazatlán Villa de Flores	Oaxaca	12,934	0.5504	13,435	1.72129	Alto
79	Ocoatepec	Chiapas	10,543	0.5507	11,878	1.343869	Alto
80	Xoxocotla	Veracruz	4,641	0.5523	5,163	1.643517	Alto
81	Santa María Apazco	Oaxaca	1,629	0.5525	1,898	1.981901	Muy alto
82	Huehuetla	Puebla	15,616	0.5536	15,689	1.649536	Alto
83	Francisco León	Chiapas	6,454	0.5539	7,000	0.6414175	Alto
84	San Juan Juquila Mixes	Oaxaca	3,557	0.5545	3,924	1.386362	Alto
85	Pantepec	Chiapas	9,785	0.5546	10,870	0.8445032	Alto
86	San Antonio Sinicahua	Oaxaca	1,298	0.5547	1,603	2.518472	Muy alto
87	San Juan Coatzacoapan	Oaxaca	2,019	0.555	2,535	2.0179	Muy alto
88	Tumbalá	Chiapas	28,884	0.5559	31,723	1.504456	Alto
89	San Miguel Coatlán	Oaxaca	2,808	0.5564	3,483	2.3962	Muy alto
90	Copalillo	Guerrero	13,747	0.5577	14,456	2.208518	Muy alto

91	Atlamajalcingo del Monte	Guerrero	5,143	0.5578	5,706	2.137031	Muy alto
92	San Felipe Tepatlán	Puebla	4,309	0.5578	4,120	1.621815	Alto
93	Camocuautla	Puebla	2,207	0.5584	2,476	1.309802	Alto
94	Soteapan	Veracruz	28,104	0.5595	32,596	1.546086	Alto
95	Coyomeapan	Puebla	12,614	0.5604	14,205	1.971883	Muy alto
96	San Francisco Huehuetlán	Oaxaca	1,251	0.5607	1,160	1.130286	Alto
97	Yogana	Oaxaca	1,160	0.5609	1,308	1.737847	Alto
98	Magdalena Peñasco	Oaxaca	3,461	0.5609	3,778	1.786521	Alto
99	Tequila	Veracruz	12,206	0.561	14,648	1.711489	Alto
100	San Francisco Tlapancingo	Oaxaca	1,235	0.5616	21,152	1.044372	Alto
101	Santiago Xanica	Oaxaca	2,829	0.5632	2,884	1.478975	Alto
102	Amatenango del Valle	Chiapas	8,506	0.5633	8,728	2.13842	Muy alto
103	Santa María Peñoles	Oaxaca	7,640	0.5634	7,865	1.916438	Muy alto
104	San Lucas Zoquiápam	Oaxaca	7,384	0.5635	7,554	2.001921	Muy alto
105	Larráinzar	Chiapas	17,320	0.5639	20,349	1.549526	Alto

106	San José Independencia	Oaxaca	3,689	0.5653	3,684	1.72841	Alto
107	Ahuacuotzingo	Guerrero	23,026	0.5657	25,027	1.672342	Alto
108	Huixtán	Chiapas	19,018	0.5703	21,507	1.799909	Alto
109	San Sebastián Tlacotepec	Puebla	12,688	0.5707	13,534	1.562107	Alto
110	Santa Cruz Acatepec	Oaxaca	1,301	0.5747	1,470	2.067683	Muy alto
111	Santa Inés del Monte	Oaxaca	2,275	0.5776	2,535	1.852808	Alto
112	Tlacoapa	Guerrero	8,733	0.5779	9,967	2.650352	Muy alto
113	Zitlala	Guerrero	19,718	0.581	22,587	1.832571	Alto
114	Santa Lucía Monteverde	Oaxaca	6,397	0.5815	6,678	2.058204	Muy alto
115	San Juan Comaltepec	Oaxaca	2,389	0.5879	2,517	2.118821	Muy alto
116	Malinaltepec	Guerrero	26,613	0.5916	29,599	1.998143	Muy alto
117	Pedro Ascencio Alquisiras	Guerrero	6,987	0.6027	6,978	2.351138	Muy alto
118	San Miguel Peras	Oaxaca	3,126	0.6037	3,497	1.951168	Muy alto
119	San Miguel Totolapan	Guerrero	27,033	0.6156	28,009	2.075434	Muy alto

120	San Pablo Cuatro Venados	Oaxaca	1,267	0.6375	1,388	1.688695	Alto
121	General Heliodoro Castillo	Guerrero	34,554	0.6382	36,586	1.615415	Alto
122	Cochoapa el Grande	Guerrero	15,572	N.d.	18,778	4.437625	Muy alto
123	José Joaquín de Herrera	Guerrero	14,424	N.d.	15,678	2.768016	Muy alto
124	Iliatenco	Guerrero	10,039	N.d.	10,522	1.787119	Alto
125	San Bartolomé Ayautla	Oaxaca	3,713	N.d.	4,052	1.518978	Alto

<i>Total municipios</i>			<i>Población mayor de 15 años analfabeta 2007</i>	<i>Población total 2010</i>	<i>Población hombres 2010</i>	<i>Población mujeres 2010</i>
125	84%	43%	1,583,767	767,764	816,003	

Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, *Lista de los 125 municipios con menor IDH*, Sedesol, México. Disponible en: [www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/100/mpios125.xls) (fecha de consulta: 19 de enero de 2012).

Anexo 2. Distancias de cabeceras municipales de los 125 municipios que integran la Estrategia 100 x 100 de Sedesol respecto a sus capitales estatales

<i>Municipio</i>	<i>Distancia a capital (kilómetros)</i>	<i>Municipio</i>	<i>Distancia a capital (kilómetros)</i>
Metlatónoc, Gro.	250	San Miguel Ahuehuetitán, Oax.	306
Coicoyán de las Flores, Oax.	201	Santa María Chilchotla, Oax.	274
Tehuipango, Ver.	110	San Andrés Duraznal, Chis.	229
Mixtla de Altamirano, Ver.	247	Santiago Texcalcingo, Oax.	287
San Simón Zahuatlán, Oax.	232	Los Reyes, Ver.	101
Sitalá, Chis.	204	Tlaquilpa, Ver.	105
Santa Lucía Miahuatlán, Oax.	143	San José Lachiguiri, Oax.	148
Santiago el Pinar, Chis.	114	San Pedro el Alto, Oax.	260
Santa María la Asunción, Oax.	266	San Agustín Loxicha, Oax.	180
Aldama, Chis.	91	Zoquitlán, Pue.	172
Santiago Ixtayutla, Oax.	176	Pantelhó, Chis.	197
Chalchihuitán, Chis.	194	San Lorenzo Cuaunecuiltitla, Oax.	378
Huauhtepec, Oax.	257	Chiconcuautla, Pue.	163.7



Santo Domingo Tepuxtepec, Oax.	99	San Francisco Chapulapa, Oax.	220
Mitontic, Oax.	203	Mazatlán Villa de Flores, Oax.	198
Santiago Amoltepec, Oax.	350	Ocotepec, Chis.	102
Chamula, Chis.	113	Xoxocotla, Ver.	100
Santa María Temaxcaltepec, Oax.	206	Santa María Apazco, Oax.	146
Del Nayar, Nay.	205	Huehuetla, Pue.	255
Xochistlahuaca, Gro.	246	Francisco León, Chis.	114
Atlixnac, Gro.	106	San Juan Juquila Mixes, Oax.	155
San Juan Cancuc, Chis.	202	Pantepec, Chis.	114
Astacinga, Ver.	213	San Antonio Sinicahua, Oax.	190
San Miguel Santa Flor, Oax.	165	San Juan Coatzacoáncam, Oax.	266
Copanatoyac, Gro.	175	Tumbalá, Chis.	268
Texcatepec, Ver.	190	San Miguel Coatlán, Oax.	181
Alcozauca de Guerrero, Gro.	240	Copalillo, Gro.	174
Tlacoachistlahuaca, Gro.	346	Atlamajalcingo del Monte, Gro.	500
San Lorenzo Texmelucan, Oax.	294	San Felipe Tepatlán, Pue.	137

Eloxochitlán de Flores Magón, Oax.	215	Camocautla, Pue.	147
San José Tenango, Oax.	296	Soteapan, Ver.	260
Xalpatláhuac, Gro.	257	Coyomeapan, Pue.	190
Atlahuilco, Ver.	131	San Francisco Huehuetlán, Oax.	337
Eloxochitlán, Pue.	280	Yogana, Oax.	86
Santos Reyes Yucuná, Oax.	283	Magdalena Peñasco, Oax.	195
Hueytlalpan, Pue.	261	Tequila, Ver.	90
Santa María Tepantlali, Oax.	110	San Francisco Tlapancingo, Oax.	334
Llamatlán, Ver.	210	Santiago Xanica, Oax.	337
San Martín Itunyoso, Oax.	205	Amatenango del Valle, Chis.	146
Acatepec, Gro.	150	Santa María Peñoles, Oax.	41
Santo Domingo de Morelos, Oax.	210	San Lucas Zoquiápan, Oax.	215
Santa Cruz Zenzontepec, Oax.	213	Larráinzar, Chis.	127
Mezquital, Dgo.	83.5	San José Independencia, Oax.	419
Chanal, Chis.	167	Ahuacuotzingo, Gro.	142
Chenalhó, Chis.	198	Huixtán, Chis.	138

Zinacantán, Chis.	127	San Sebastián Tlacotepec, Pue.	320
San Andrés Paxtlán, Oax.	123	Santa Cruz Acatepec, Oax.	214
Santa Ana Ateixtlahuaca, Oax.	238	Santa Inés del Monte, Oax.	32
San Pedro Ocopetatlillo, Oax.	357	Tlacoapa, Gro.	194
Filomeno Mata, Ver.	298	Zitlala, Gro.	112
Santiago Tlazoyaltepec, Oax.	61	Santa Lucía Monteverde, Oax.	341
San Miguel Mixtepec, Oax.	57	San Juan Comaltepec, Oax.	119
Chilón, Chis.	194	Malinaltepec, Gro.	253
Santa María Tlalixtiac, Oax.	300	Pedro Ascencio Alquisiras, Gro.	185
Soledad Atzompa, Ver.	90	San Miguel Peras, Oax.	57
San Pedro y San Pablo Ayutla, Oax.	124	San Miguel Totolapan, Gro.	268
San Juan Petlapa, Oax.	85	San Pablo Cuatro Venados, Oax.	47
San Marcial Ozolotepec, Oax.	177	General Heliodoro Castillo, Gro.	87
Santiago Yaitepec, Oax.	176	Cochoapa el Grande, Gro.	308
Mecatlán, Ver.	327	José Joaquín de Herrera, Gro.	91
Zontecomatlán de López y Fuentes, Ver.	19	Iliatenco, Gro.	271
Zapotitlán Tablas, Gro.	136	San Bartolomé Ayautla, Oax.	288
San Lucas Camotlán, Oax.	157		

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Traza tu ruta*. Disponible en: [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Enciclopedia](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia) (fecha de consulta: 10 de febrero de 2012).

Anexo 3. Lenguas indígenas habladas  
en los 125 municipios con menor IDH

<i>Lengua</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje válido</i>
Náhuatl	229,633	19.0
Tsotsil	201,123	16.7
Tseltal	166,947	13.8
Mixteco	135,404	11.2
Tlapaneco	91,856	7.6
Mazateco	79,570	6.6
Zapoteco	53,059	4.4
Totonaco	46,934	3.9
Ch'ol'	27,210	2.3
Amuzgo	27,062	2.2
Popoluca de la sierra	24,076	2.0
Tepehuano del sur	20,793	1.7
Zoque	19,734	1.6
Mixe	18,353	1.5
Chatino	17,530	1.5
Cora	16,156	1.3
Huichol	12,816	1.1
Otomí	8,501	.7
Chinanteco	3,618	.3
Total	1,200,375	99.4

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario ampliado del Censo 2010, INEGI.



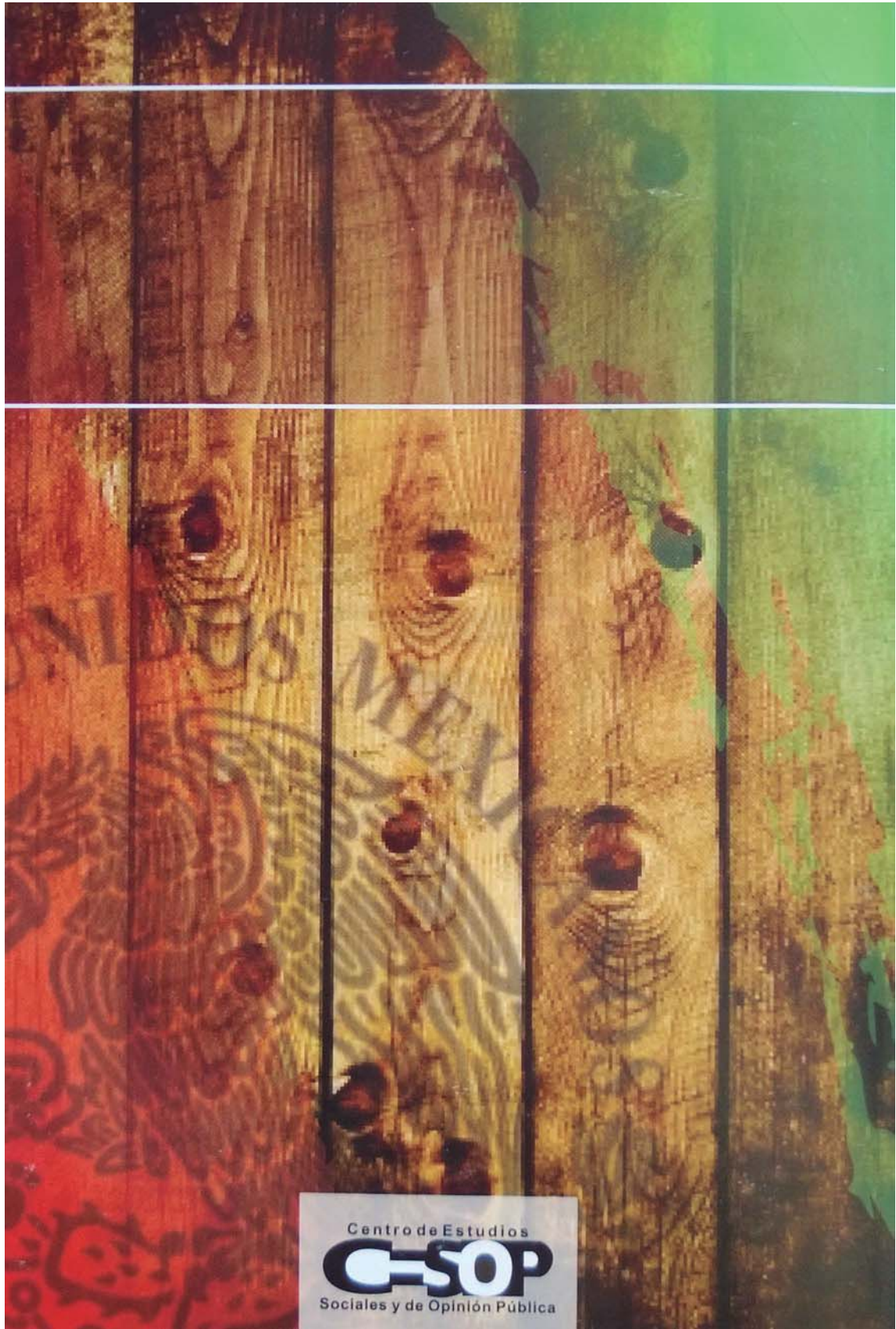
*Los 125 municipios con menor índice  
de desarrollo humano en México,*  
se terminó de imprimir el 25 de noviembre de 2013.  
El tiraje consta de mil ejemplares.











Centro de Estudios  
**C-SOP**  
Sociales y de Opinión Pública