

# IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL: EL CASO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES EN EL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, TLAXCALA, 2007-2011.

*Francisco Raúl González Cortero<sup>1</sup>  
María Isabel Castillo Ramos<sup>2</sup>*

## Introducción

A partir de 1930, la forma de gobernar en México ha sido con base a planes nacionales de desarrollo que pretendieron significar racionalidad de gestión en los procesos de intervención pública. En la década de los ochentas con las múltiples reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Planeación, las políticas territoriales pretendieron un cambio de enfoque institucional en los procesos de desarrollo regional. Sin embargo la crisis fiscal del Estado mexicano que se profundizó en 1985 al adoptar políticas de corte neoliberal, provocó que el gobierno redujera su intervención en las cuestiones de política regional y territorial, asumiendo la política social como pilar de las acciones gubernamentales.

En este sentido México ha experimentado diversos programas de política social donde el combate a la pobreza ha tenido prioridad. Dentro de estos programas cabe destacar el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), orientado al apoyo de grupos sociales marginados que represento *“un esfuerzo por mitigar los efectos de la crisis y paliar el impacto social de las políticas de ajuste y se concibió un instrumento gubernamental de redistribución del ingreso”* (Gasca, 2008:20), pero sujeto a los intereses de las políticas sexenales. En este contexto es necesario ubicar al Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA implementado en 1997, hoy Programa Desarrollo Humano Oportunidades, mismo que ha permanecido más de dos sexenios, resaltando con esto la importancia de esta estrategia de política social, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

A partir del 2009 el Programa Desarrollo Humano Oportunidades tiene como objetivo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa, que

---

<sup>1</sup> Estudiante Becario CONACYT de la Maestría en Análisis Regional (MAR) del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo electrónico gonzalezcorte@live.com

<sup>2</sup> Dra. En Ciencias Económicas especialidad en Desarrollo Regional por la Universidad de Camagüey, Cuba.

conforme a la Ley general de Desarrollo Social ha sido evaluado por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) tomando en consideración los indicadores que al respecto se encuentran establecidos en la citada Ley, en el que han surgido una serie de recomendaciones que deben ser tomadas en cuenta para su rediseño e implementación.

Por lo tanto resulta necesario conocer cuál ha sido el impacto del mismo en la población atendiendo a las recomendaciones de evaluaciones anteriores y ciertas características que sólo a nivel regional se pueden observar, ya que la desigualdad y pobreza social de los habitantes en un espacio geográfico, es consecuencia de las múltiples interacciones humanas y naturales socialmente asimétricas que dan lugar a que grupos sociales carezcan o sean privados de sus satisfactores económicos y sociales.

Así el presente documento muestra avances de la primera parte de un trabajo más extenso que se encuentra en desarrollo y cuyos objetivos son: analizar segmentos seleccionados del universo de la población, diferenciados en atención a índices de marginación (previamente establecidos por la CONEVAL, basados en datos de CONAPO e INEGI) de las diversas localidades que conforman el municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala. Se pondrá especial atención al aprovechamiento escolar de los niños de los ciclos escolares 2005-2006 hasta 2009-2010, quienes actualmente ya egresaron de primaria y cuyas familias son beneficiarias del Programa Oportunidades con niños que no tuvieron el beneficio del mismo. El municipio cuenta con 31 escuelas primarias; distribuidas en las diversas localidades; de las cuales 30 primarias son públicas y una privada, de las escuelas públicas solo una primaria está considerada como rural, 4 son indígenas y 5 pertenecen al CONAFE. En la selección para su análisis se tomará en cuenta su ubicación geográfica, ámbito, control y servicio escolar.

De tal forma que el trabajo a exponer se compone de tres apartados en el que analiza el Programa desarrollo Humano Oportunidades en cuanto a sus lineamientos y presencia en la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala (ZMPT), y específicamente sobre los beneficiarios pertenecientes al Municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala. Primero se destaca la importancia de las políticas públicas y las características del Programa en el contexto actual; segundo se analiza su presencia en la ZMPT y especialmente en el Municipio de referencia. Por último se presentan las conclusiones en donde se resalta que el municipio de San Pablo del

Monte Tlaxcala está inmerso en la ZMPT, en los últimos 30 años su crecimiento demográfico pasó de 29,908.00 habitantes en 1980 a 64,107.00 habitantes en el 2005 (INEGI). Limita territorialmente con la Ciudad de Puebla, concentra el mayor número de habitantes (el 21% de los municipios Tlaxcaltecas que conforman la ZMPT), sus localidades presentan grados de rezago social bajo, medio y alto. Conforme al padrón de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los participantes del municipio en cuestión ascienden a 17,108 lo que constituye el 26.68 % de la población total Sanpablence.

### **I.- Importancia de las políticas públicas y las características del Programa Desarrollo Humano Oportunidades en el contexto actual.**

La esencia e importancia de las políticas públicas, radica en su diseño e implementación y permite a la sociedad civil saber, cómo el gobierno podría ser eficaz en su actuar, si posee la capacidad de ofrecer soluciones de qué tipo, a cuales problemas y cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible y constructivo. *“En consecuencia, el marco de las políticas públicas ha sido moldeado por el continuo y creciente interés en el análisis de costo-efectividad, el suministro de políticas y servicios, la mejora de la administración de recursos humanos y un mejor monitoreo y evaluación”* (Parsons, 2009:479). En realidad, una política pública impacta porque introduce una ruptura o una inflexión con respecto a la situación anterior. Dye menciona que una política pública es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*” (Ruiz, 1996:13).

La crisis económica que sufrió México a partir de la década de los ochentas, producto de la caída de los precios del petróleo, la fuga de capitales, elevada inflación, desaceleración de la economía, que desembocó en una crisis fiscal del Estado, provocó que *“la dinámica de la economía mexicana declinara considerablemente hasta registrar tasas de crecimiento hasta un 3% para el periodo 1980-1985 y un claro estancamiento al situarse en cero crecimiento en los años posteriores”* (Gasca, 2008:17). La salida a este problema fue la adopción de un modelo económico que se basó en el impulso de las ramas exportadoras de la economía y la atracción de mayores inversiones directas propiciando un esquema de desarrollo exógeno, en el cual el capital privado asumió la reorientación de los procesos urbano-industriales emergentes, por tal motivo el Estado perdió fuerza para intervenir en los procesos territoriales y retomó las políticas de corte regional y territorial, asumiendo la política social como pilar de las acciones gubernamentales, concentrando los recursos y esfuerzos institucionales en acciones asistencialistas como el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), orientado al apoyo de

grupos sociales marginados que represento *“un esfuerzo por mitigar los efectos de la crisis y paliar el impacto social de las políticas de ajuste y se concibió un instrumento gubernamental de redistribución del ingreso”* (Gasca, 2008:20), pero sujeto a los intereses de las políticas sexenales. En este contexto es necesario ubicar al Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA implementado en 1997, hoy Programa Desarrollo Humano Oportunidades, mismo que ha permanecido más de dos sexenios, resaltando con esto la importancia de esta estrategia de política social, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su primer capítulo define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrían de regir la presente Administración. La segunda parte, que consta de cinco capítulos corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan. El eje número tres de política pública, correspondiente al de *“Igualdad de oportunidades”* propone una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo, promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad. Se busca entonces dar oportunidades en forma equitativa y que éstas permitan resolver las causas más profundas de la pobreza, para que el cambio en estas condiciones perdure y se logre romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El cumplimiento de esta misión requiere de políticas públicas que respondan a los complejos y multidimensionales problemas de la *pobreza y vulnerabilidad* que impiden el adecuado desarrollo de las capacidades de la población, así como a los *desequilibrios regionales*, cuyos referentes son el índice de marginación y los niveles de pobreza, que delimitan el entorno y disminuyen las oportunidades de progreso de la población.

Un aspecto relevante de la libertad a la que todos los mexicanos aspiran consiste en la capacidad para elegir la forma de vida deseada, alcanzable a través del esfuerzo diario. Sin embargo, a pesar de tener la libertad de realizar todo lo permitido por la ley, existen condiciones de vida desiguales, algunas desde el nacimiento, que limitan las opciones y posibilidades para la población en desventaja; el ingreso de los padres o su acceso a diversos recursos condicionan el desarrollo adecuado de los hijos. *“La igualdad de oportunidades significa que toda persona, independientemente de sus características, lugar de nacimiento, ingreso,*

*condiciones familiares y entorno sociocultural, pueda tener acceso a los bienes y servicios indispensables para su desarrollo” (Objetivos estratégicos del Desarrollo Social, 2007-2012:10).*

El Programa Desarrollo Humano Oportunidades.

Las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, señala que la sociedad mexicana presenta graves problemas de pobreza y desigualdad. Las cifras publicadas por la Coneval muestran que en 2008, más de 50.6 millones de mexicanos estaban en algún grado de pobreza (D.O.F. 29-12-2009: 2).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se concibe como un instrumento de desarrollo humano, y pilar del Desarrollo Social en México. El Programa también se encuentra alineado al primer objetivo de la estrategia Vivir Mejor, al buscar que las personas y familias puedan tener una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a la alimentación, promoviendo una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable; la educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar y el impulso de la calidad educativa y a la salud, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.

El objetivo general del Programa Desarrollo Humano Oportunidades es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa. Sus objetivos específicos son: 1.- Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos; 2.- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes; 3.- Proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres

embarazadas y en periodo de lactancia, y 4.-Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa.

La población objetivo del Programa son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, de conformidad con los criterios de elegibilidad, metodología de focalización y criterios de prioridad establecidos en las Reglas de Operación.

Las familias beneficiarias son las que se identifican mediante los criterios y procedimientos establecidos en las Reglas de Operación. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: a) "Selección de Localidades".- La selección de localidades nuevas o localidades ya atendidas por el Programa, se realiza con base en el índice de rezago social establecido por la CONEVAL, el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como en la información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas Geostadísticas Básicas (AGEBs), colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), dando prioridad, en la selección y atención, a localidades donde es mayor la concentración de hogares en condiciones de pobreza extrema. Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBs, colonias y/o manzanas, se procede a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación para dicho universo, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa. La información socioeconómica de los hogares se recolecta mediante la aplicación de cédulas individuales para determinar su condición de pobreza extrema. b). "Identificación de Familias".- Para la identificación de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio a nivel nacional que considera tanto la condición de residencia rural-urbana y regional de las familias, como sus condiciones socioeconómicas y demográficas.

La metodología de focalización para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa, se basa en una estimación del ingreso, mediante un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares que pueden diferir de acuerdo al

tamaño de la localidad en la que habitan. La metodología para la identificación de familias beneficiarias observa los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social y demás disposiciones aplicables.

Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa atenderá a los hogares aplicando los siguientes criterios de prioridad: 1) Hogares en condición de pobreza alimentaria; 2) Hogares con integrantes de hasta 21 años de edad; 3) Hogares con mujeres en edad reproductiva; 4) Hogares con mayor pobreza.

La metodología de focalización, en su caso, se adecua considerando el tiempo necesario para su implementación, de conformidad al grado de correspondencia entre los criterios actuales y los que emite la CONEVAL, previa autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa. El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria por concepto de apoyos educativos, energéticos y alimentarios, para el segundo semestre de 2009 se detalla a continuación:

Monto Máximo Mensual por Familia. Julio-Diciembre 2009

Apoyo Con Becarios en Educación Básica (EB) y Con Becarios en Educación Media Superior (EMS)

Alimentario: EB \$210; EMS \$210.

Energético: EB \$55; EMS \$55.

Alimentario Vivir Mejor: EB \$120; EMS \$120.

Subtotal: EB \$385; EMS \$385.

Monto Máximo Becas: EB \$1,075; EMS \$1,970.

Monto Máximo Apoyos: EB \$1,460; EMS \$2,355.

Para el 2010 el monto mensual del apoyo Infantil Vivir Mejor será de \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.). La familia podrá recibir hasta 3 apoyos por este concepto, monto que también estará sujeto al monto máximo mensual de becas. Cuando se rebase el monto máximo mensual

se ajustarán proporcionalmente los montos de las becas y del apoyo Infantil Vivir Mejor, sin considerar el monto de los apoyos para la adquisición de útiles escolares. En estos casos, el ajuste se realizará primero sobre el monto del apoyo Infantil Vivir Mejor.

El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria con adultos mayores se incrementa en \$295.00 (doscientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N.), por cada adulto mayor.

El monto del incentivo para los becarios que concluyen la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, asciende a \$3,900.76 (tres mil novecientos pesos 76/100 M.N.). Este monto se actualiza semestralmente en los meses de enero y julio, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y considerando el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de septiembre de 2003 y hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

## **II.- El Programa Desarrollo Humano Oportunidades en la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala (ZMPT) y en el Municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala.**

En México a partir de 1940 se inicia un proceso intenso de urbanización sobre todo en algunas ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, lo que provocó la constitución de zonas metropolitanas. *“Hacia 1940 existían apenas cinco zonas metropolitanas formadas alrededor de las ciudades de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba, su número desde entonces no ha dejado de aumentar y para 1960 existían 12 zonas metropolitanas mientras que en 2005 eran ya 56, territorialmente distribuidas en 29 entidades federativas, 329 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal”* (Ornelas, 2010:3).

Actualmente las entidades federativas de Puebla y Tlaxcala conforman una zona metropolitana cuya dinámica de urbanización se ha intensificado en los últimos años, donde *“la ciudad de Puebla proporciona un centro funcional sin par, un punto nodal que amarra la red de relaciones que da sustento a su región.* (García, 2008:48). De acuerdo a la definición de zona metropolitana; que se considera como la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de

residencia de los trabajadores dedicados a actividades no-agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa; las interrelaciones de la ciudad de Puebla con las otras ciudades de la misma entidad y de la entidad federativa de Tlaxcala, ha provocado una situación de *desequilibrio territorial en la región de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT)*, conformada por 18 municipios Poblanos y 20 municipios tlaxcaltecas, (Ver Cuadro 1 y 2).

Cuadro 1		
Municipios del Estado de Puebla pertenecientes a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala 2005		
Municipio	Población	%
Amozoc	78,452	3.63
Coronango	30,255	1.40
Cuautlancingo,	55,456	2.56
Chiautzingo	17,167	0.79
Domingo Arenas	5,597	0.26
Huejotzingo,	59,822	2.76
Juan C. Bonilla,	14,814	0.68
Ocoyucan	21,185	0.98
Puebla,	1,485,941	68.69
San Andrés Cholula	80,118	3.70
San Felipe Teotlancingo	8,497	0.39
San Gregorio Atzompa	6,981	0.32
San Martín Texmelucan	130,316	6.02
San Miguel Xoxtla	10,664	0.49
San Pedro Cholula	113,436	5.24
San Salvador el Verde	23,937	1.11
Tepatlaxco de Hidalgo	14,866	0.69
Tlaltenango	5,676	0.26
Total	2'163,180	100.00
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, <i>Conteo de Población y Vivienda 2005, México.</i>		

En esta región las estructuras económicas, socio-políticas y físico-espaciales polarizadas, han propiciado que los habitantes alcancen en forma desigual los niveles de ingreso, consumo y bienestar social.

Cuadro 2 Municipios del Estado de Tlaxcala pertencientes a la Zona Metropolitana Puebla- Tlaxcala 2005		
Municipio	Población	%
Acuamanala de Miguel Hidalgo	5,081	1.65
Ixtacuixtla	32,574	10.61
Mazatecocho de J. Ma Morelos	8,573	2.79
Nativitas	21,863	7.12
Papalotla de Xicohténcatl	24,616	8.02
San Jerónimo Zacualpan	3,066	1.00
San Juan Huactzingo	6,577	2.14
San Lorenzo Axocomanitla	4,817	1.57
<b>San Pablo del Monte,</b>	<b>64,107</b>	<b>20.88</b>
Santa Ana Nopalucan	6,074	1.98
Santa Apolonia Teacalco	3,860	1.26
Santa Catarina Ayometla	7,306	2.38
Santa Cruz Quilehtla	5,379	1.75
Tenancingo	10,632	3.46
Teolocholco	19,435	6.33
Tepetitla de Lardizábal	16,368	5.33
Tepeyanco	9,176	2.99
Tetlatlahuca	11,474	3.74
Xicotzingo	10,732	3.50
Zacatelco	35,316	11.50
Total	307,026	100.00
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, <i>Conteo de Población y Vivienda 2005, México.</i>		

De acuerdo al diagnóstico correspondiente a los Objetivos Estratégicos del Desarrollo Social establece que la desigualdad regional se refleja en la comparación del porcentaje de población en condiciones de pobreza alimentaria, desigualdades que se observan tanto al interior de las grandes ciudades como entre las zonas urbanas y rurales. Situación que se agudiza con el acelerado proceso de urbanización, pues en el año 2005, siete de cada diez personas residían en las ciudades y zonas metropolitanas que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN), y se prevé que en los próximos años estos ámbitos territoriales alberguen a tres de cada cuatro mexicanos y concentren a casi todo el crecimiento poblacional de las próximas tres décadas.

Aunado a los desequilibrios regionales, dentro de las ciudades la informalidad en el uso del suelo y la inadecuada planeación generan desorden, inseguridad, pobreza y altos costos en la provisión de servicios públicos, propiciando baja competitividad y el encarecimiento de la vida urbana. *Lo anterior plantea complejos desafíos que demandan la puesta en marcha de*

*estrategias y programas integrales para conducir el desarrollo social y urbano de manera eficiente y evitar la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades* (Objetivos estratégicos del Desarrollo Social, 2007-2012:7).

Lo anterior ha motivado el interés para identificar la presencia del programa Desarrollo Humano Oportunidades en la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala, cuya población total asciende a 2,470, 206, del cual 431,004 son beneficiarios de dicho programa, como se observa en el cuadro siguiente:

(Cuadro 3). Población de la Zona Metropolitana Puebla–Tlaxcala (ZMPT), que son beneficiados con el Programa Desarrollo Humano Oportunidades- 2007-2012.				
Estados	Población perteneciente a la ZMPT	% Poblacional Respecto de la población total	Beneficiarios	% Beneficiarios
Puebla	2'163,180	87.57	358,667	16.58
Tlaxcala	307,026	12.43	72,337	23.56
<b>Total</b>	<b>2,470,206</b>	<b>100%</b>	<b>431,004</b>	<b>17.44</b>
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI. Censo de Población y Vivienda 2005, México y SEDESOL Padrón de beneficiarios del Programa Desarrollo Humano Oportunidades 2007-2012.				

Ubicado en el Altiplano central mexicano, San pablo del Monte lleva el nombre de uno de los padres más importantes de la iglesia católica (San Pablo), y del monte por situarse a las faldas de la montaña más simbólica para esta región. Los antiguos tlaxcaltecas reconocían el lugar denominado “*Cuauhtotoatlan*”, la palabra proviene de los vocablos náhuatl *cuauh*, apócope de *cuauhtla*, que se traduce como monte; así como de *toto*, apócope de *totol*, que quiere decir pájaro, y de *otlan*, sufijo de lugar, (Enciclopedia de los municipios de México). En la actualidad cuenta con una población total de 64, 107 habitantes, de estos 20, 085 es población indígena de los cuales 9,493 habla el náhuatl y castellano (INEGI-CDI, México). Sus localidades asentadas en el somontano de la Malinche a una altitud entre 2 200 y 2 700 metros sobre el nivel del mar (Prontuario de información geográfica: 2) presentan grados de rezago social bajo, medio y alto (Ver cuadro 4).

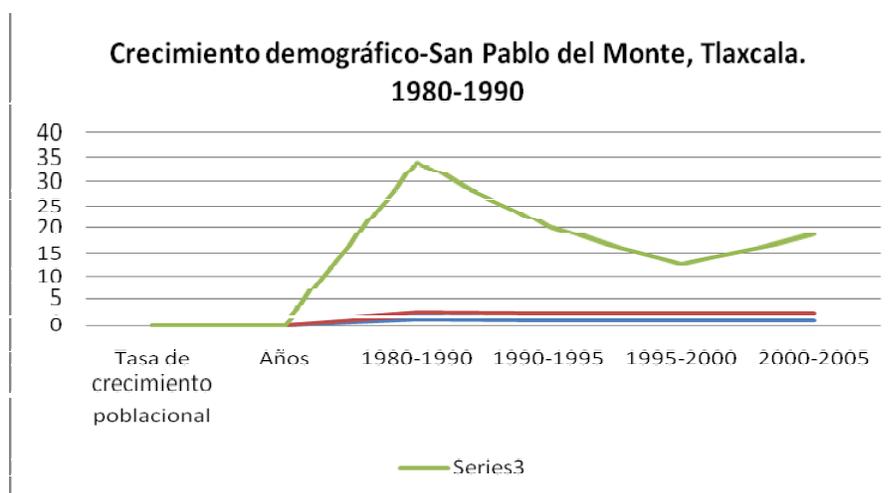
Las comunidades ubicadas al sureste del municipio que conforman la cabecera municipal de Villa Vicente Guerrero, limitan territorialmente con la Ciudad de Puebla, situación que propicia el desplazamiento poblacional hacia la misma por motivos diversos como los educativos, laborales, de comercio y de esparcimiento. Sin embargo, a pesar de la interacción continua con dicha Ciudad, el rezago social ha persistido y acentuado en la población Sanpablence.

(Cuadro 4)					
Grado de rezago social por localidad- municipio de San pablo del Monte					
Clave de la localidad	Entidad	Municipio	Localidad	Población total	Grado de rezago social
290250001	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Villa Vicente Guerrero	55760	2 bajo
290250002	Tlaxcala	San Pablo del Monte	San Isidro Buen Suceso	7688	3 medio
290250004	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Tecolotzi	25	3 medio
290250006	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Ex-hacienda San Pablo del Monte	47	3 medio
290250007	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Ahuashuame	27	3 medio
290250008	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Apantenco	206	3 medio
290250010	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Santiago de los Leones	43	3 medio
290250011	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Tetzacualco	46	2 bajo
290250012	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Xoyacotzi	40	4 alto
290250013	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Xahuén Vargas	54	4 alto
290250015	Tlaxcala	San Pablo del Monte	San Isidroso (Coyotera)	15	4 alto
290250019	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Popozotzi	47	4 alto
290250031	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Zoquiapan	11	4 alto
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CONEVAL 2005. México.					

San Pablo del Monte, Tlaxcala, ha presentado un proceso de urbanización en los últimos 30 años, siguiendo la dinámica de urbanización de las metrópolis de México, pues su crecimiento demográfico pasó de 29,908 habitantes en 1980 a 64,107 habitantes en el 2005 según los censos y conteos de población (INEGI), que representa una tasa de crecimiento poblacional del 79.22 %.

(Cuadro 5)					
Crecimiento demográfico-municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala					
Año censal	1980	1990	1995	2000	2005
Población total	29,908	40,917	48,988	54,387	64,107

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos y Conteos de población y vivienda del INEGI.



Es objeto de estudio por las características de su población, pues como se puede observar en el cuadro 6, de la población total Sanpablence, el 63.4% de la misma vive en condiciones de pobreza de patrimonio, refiriéndonos a *“las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación”*. (INEGI – CEPAL. Objetivos Estratégicos, 2007-2012:5).

Tlaxcala	(Cuadro 6)			
	Pobreza por ingresos según municipios			
Municipios integrantes de la ZMPT	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
1.-Acuamanala de Miguel Hidalgo	5,081	20.6	29.2	55.2
2.-Ixtacuixtla	32,574	19.4	27.4	51.6
3.- Mazatecocho de José María Morelos	8,573	29.4	39.0	64.9
4.- Nativitas	21,863	23.1	32.0	57.3
5.- Papalotla de Xicohténcatl	24,616	15.9	25.8	56.4
6.- San Jerónimo Zacualpan	3,066	14.3	20.6	41.7
7.- San Juan Huactzingo	6,577	17.9	24.7	46.5
8.- San Lorenzo Axocomanitla	4,817	15.5	22.4	45.5
<b>9.- San Pablo del Monte,</b>	<b>64,107</b>	<b>20.0</b>	<b>31.1</b>	<b>63.4</b>
10.- Santa Ana Nopalucan	6,074	21.9	30.5	55.5
11.- Santa Apolonia Teacalco	3,860	26.6	35.3	58.8
12.- Santa Catarina Ayometla	7,306	19.6	27.1	50.5
13.- Santa Cruz Quilehtla	5,379	21.3	29.8	55.2
14.- Tenancingo	10,632	16.9	24.3	48.9
15.- Teolochoico	19,435	18.2	25.6	49.2
16.- Tepetitla de Lardizábal	16,368	10.9	16.9	39.5
17.- Tepeyanco	9,176	18.4	25.8	48.9
18.- Tetlatlahuca	11,474	20.0	28.2	53.0
19.- Xicohtzingo	10,732	8.8	13.6	32.7
20.- Zacatelco	35,316	19.6	30.7	62.0
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CONEVAL 2005, México.				

El 31.1% de la población se encuentra en condiciones de pobreza de capacidades, “refiriéndonos a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación” (INEGI – CEPAL, Objetivos Estratégicos, 2007-2012:5). Y el 20% vive en condiciones de pobreza alimentaria, que se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria (INEGI – CEPAL, Objetivos Estratégicos, 2007-2012:5).

(Cuadro 7) San Pablo del Monte	Población total	64,107
Indicadores de rezago social		
1. % de población de 15 años o más analfabeta		11.85
2. % de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela		7.88
3. % de población de 15 años y más con educación básica incompleta		60.29
4. % de hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados		56.65
5. % de población sin derecho- habiencia a servicios de salud		85.17
6. % de viviendas particulares habitadas con piso de tierra		7.91
7. % de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario		10.28
8. % de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública		6.92
9. % de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje		8.78
10. % de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica		3.72
11. % de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora		63.04
12. % de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador		46.94
13. Promedio de ocupantes por cuarto <sup>/1</sup>		0.44
14. Índice de rezago social		-0.1646
15. Grado de rezago social		Bajo
16. Lugar que ocupa en el contexto nacional		1286
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CONEVAL 2005, México.		

Si bien el grado de rezago social que presentan la mayoría de las localidades del municipio es bajo (ver cuadros 4 y 7), el indicador de “población sin derecho-habiencia a servicios de salud” establece que, el 85.17% de la población carecía de este servicio en el 2005, que aunado a las condiciones de pobreza de patrimonio en que viven, resulta justificable la intervención del “programa” en este municipio al contar con 17,108 participantes, constituyendo el 26.68 % de la población total Sanpablence, conforme al padrón de beneficiarios de la SEDESOL.

Lo anterior nos permite tener una visión sobre la dinámica de la pobreza por ingresos y el rezago social existente en el municipio, donde la pobreza de patrimonio se encuentra muy acentuada por lo que conforme a la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México, dado a conocer por la CONEVAL en el comunicado de prensa No. 008/09; la población que vive en estas condiciones de pobreza por ingresos, se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema, considerada según el Glosario de la CONEVAL como la *“Población que presenta al menos tres de las seis carencias sociales y dispone de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir*

*los nutrientes necesarios para tener vida sana”* . Las carencias sociales a que se hace referencia en la definición anterior son: a) Carencia por acceso a la alimentación; b) Carencia por acceso a la seguridad social; c) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda; d) carencia por acceso a los servicios de salud; e) Carencia por calidad y espacios de la vivienda y; f) Carencia por rezago educativo.

### **III. Conclusiones**

El Estado mexicano ha asumido la política social como pilar de las acciones gubernamentales orientados al apoyo de grupos sociales marginados, tal es el caso del Programa Desarrollo Humano Oportunidades, que ha permanecido más de dos sexenios, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El diagnóstico de los Objetivos Estratégicos del Desarrollo Social establece que la desigualdad regional se refleja en la comparación del porcentaje de población en condiciones de pobreza alimentaria, desigualdades que se observan tanto al interior de las grandes ciudades como entre las zonas urbanas y rurales. Situación que se agudiza con el acelerado proceso de urbanización.

Actualmente las entidades federativas de Puebla y Tlaxcala conforman la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, cuya dinámica de urbanización se ha intensificado en los últimos años provocando desequilibrios regionales, incrementados por el uso del suelo irregular y la inadecuada planeación, lo que ha generado desorden, inseguridad, pobreza y altos costos en la provisión de servicios públicos, propiciando el encarecimiento de la vida urbana.

El municipio de San pablo del Monte, integrante de la ZMPT, ha presentado un proceso de urbanización en los últimos 30 años, siguiendo la dinámica de urbanización de las metrópolis de México, pues su crecimiento demográfico pasó de 29,908.00 habitantes en 1980 a 64,107.00 habitantes en el 2005, que representa una tasa de crecimiento poblacional del 79.22 %. Cuenta con población indígena de los cuales 9,493 son bilingües del náhuatl y castellano, distribuidos en sus localidades que presentan grados de rezago social bajo, medio y alto. De su población total el 26.68 % es beneficiada con el Programa Desarrollo Humano Oportunidades, sin embargo al ser un programa focalizado no beneficia a la totalidad de la población que vive en condiciones de pobreza por ingresos y en rezago social, por lo tanto, el objetivo general del programa que es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, se ve obstaculizado por ser un programa focalizado.

Es una realidad que el Desarrollo Humano aparece como el paradigma dominante en la política social en México, pero también podemos afirmar que las políticas públicas son diseñadas al margen de un contexto restrictivo de las acciones públicas e influenciadas por el modelo económico neoliberal, adoptado por el gobierno de México, y prevaleciente hasta nuestros días. Sin embargo la actuación del gobierno debe enfrentar retos para alcanzar una sociedad justa y equitativa donde prevalezca la solidaridad y la inclusión social, debe tomar diversas acciones para propiciar el desarrollo y no solo las encaminadas a elevar el nivel de ingreso de los sectores de la población. Al respecto Ornelas (2008:79) indica que el proceso de desarrollo debe tener como una de sus características básicas, la redistribución del ingreso real mediante las políticas fiscales y de inversión pública en infraestructura social, esta política debe acompañarse de acciones concertadas con la población, tendientes a solucionar los problemas de la desigualdad y la pobreza.

## **Bibliografía**

**Gasca Zamora, José**, (2008). “Los procesos de regionalización y la formación regional mexicana, en Felipe Torres; ET. AL. *Formaciones Regionales Comparadas, Los Casos de México, España e Italia*”. Instituto de Investigaciones Económicas; UNAM-PLAZA Y VALDES EDIT. México. (En prensa).

**Ornelas Delgado, Jaime**, (2008). “Repensar el Desarrollo”. En *El Desarrollo Hoy en América Latina*. Raúl Jiménez Guillén; Ma. Elizabeth Rosa Zamora et al. (Coords.): El Colegio de Tlaxcala, A.C. México, pp. 61-86.

**Parsons, Wayne**, (2009). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción de Atenea Acevedo. FLACSO. México

**Ruiz Sánchez, Carlos**, (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Ed. Plaza y Valdés. Universidad Iberoamericana.

*Diario Oficial de la Federación*. 29 de diciembre de 2009. Secretaria de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2010.

*Enciclopedia de los municipios de México*. Consultado el 20 de agosto de 2010 en:

<http://www.inafed.gob.mx>

*Objetivos Estratégicos del Desarrollo Social 2007-2012*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL. México, 2007-2012). Consultado el 2 de junio de 2010 en:

[http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Objetivos\\_Estrategicos\\_desarrollo\\_social.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Objetivos_Estrategicos_desarrollo_social.pdf)

*Plan Nacional de Desarrollo*. México, 2007-2012. Consultado el 1 de Junio de 2010. En:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

*Padrón de beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

(Oportunidades). Consultado el 15 de julio de 2010, en:

<http://www.oportunidades.gob.mx/portal/>

*Secretaría de Educación Pública (SEP)- Sistema Nacional de Información de Escuelas*. Consultado el 21 de agosto del año 2010, en:

<http://www.snie.sep.gob.mx/SNIESC/default.aspx>

*Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)*. II Censo de Población y Vivienda 2005. Tabulados básicos. Consultado el 4 de Agosto de 2010 en:

<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>

*Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)*. Consultado el 10 de Agosto de 2010, en: <http://www.cdi.gob.mx>