

# SCT

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES



**DOCUMENTO DIAGNÓSTICO DEL  
PROGRAMA PRESUPUESTARIO U-004  
“MEJORA EN LA CONECTIVIDAD A  
TRAVÉS DE CAMINOS RURALES Y  
CARRETERAS ALIMENTADORAS”**

---



## CONTENIDO

SIGLAS Y ACRONIMOS.....	1
GLOSARIO .....	3
1. ANTECEDENTES.....	5
2. IDENTIFICACIÓN DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD.....	10
2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA .....	10
2.2 ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA .....	12
2.3 EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA .....	17
2.4 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN.....	22
2.5 ÁRBOL DE PROBLEMAS.....	29
2.6 ÁRBOL DE OBJETIVOS .....	30
2.7 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA .....	31
2.8 APORTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LA INSTITUCIÓN .....	33
2.9 ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA SECTORIAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 2019-2024. ....	36
3. COBERTURA.....	37
4. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS .....	43
5. DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO O CON CAMBIOS SUSTANCIALES.....	46
5.1 MODALIDAD DEL PROGRAMA.....	46
5.2 DISEÑO DEL PROGRAMA .....	47
5.3 PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS .....	49
5.4 MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS .....	49
6. SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES.....	53
7. PRESUPUESTO.....	55
7.1 IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO .....	55
ANEXO 1 FICHA CON DATOS GENERALES DEL PROGRAMA PROPUESTO.....	57
ANEXO2 COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS .....	59
BIBLIOGRAFÍA.....	61





## SIGLAS Y ACRONIMOS

### C

CONAPO: Consejo Nacional de Población

### D

DGC: Dirección General de Carreteras.

### G

GpR: Gestión por Resultados.

GUÍA MIR: Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados.

### L

LGEPF: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales.

LGPCRCRA: Lineamientos Generales del Programa de Conservación y Reconstrucción de Caminos Rurales y Alimentadores.

### M

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.

MML: Metodología de Marco Lógico.

### O

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### P

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024.

Pp: Programa presupuestario.

PSCT: Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes.

### R

RISCT: Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

RNC: Red Nacional de Carreteras





S

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

T

TDPA: Tránsito Diario Promedio Anual.

TdR: Términos de Referencia.

U

UR: Unidad Responsable.





## GLOSARIO

**Componentes:** Productos, bienes, servicios, entregables o apoyos destinados a la población o área de enfoque objetivo, realizados o entregados durante la ejecución del programa presupuestario para el logro de su propósito, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico;

**Diagnóstico del programa:** Documento de carácter público donde se definen y justifican los principales elementos del diseño conceptual de un programa presupuestario; debería contener los elementos señalados en los “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”:

**Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** Herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico. Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa;

**Población o área de enfoque atendida:** Población o área de enfoque que es destinataria o beneficiaria de los componentes o entregables del programa presupuestario en un ejercicio fiscal determinado;

**Población o área de enfoque objetivo:** Población o área de enfoque que el programa presupuestario tiene planeado o programado atender para cubrir la población o área de enfoque potencial, y que cumpla con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa. La población o área de enfoque objetivo de un programa presupuestario debe ser medida en la misma unidad que la población o área de enfoque potencial;

**Población o área de enfoque potencial:** Población o área de enfoque total que presenta el problema o necesidad y que requiere de una intervención que justifica la existencia del programa presupuestario y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención o ejercicio de acciones;





**Problema o necesidad:** Situación que motiva el diseño e implementación de una intervención pública, ya sea porque atiende a una condición socialmente no deseable o a cualquier demanda que deba ser atendida por una función de gobierno;

**Programa presupuestario (Pp):** Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable;

**Unidad Responsable (UR):** Área de las dependencias o entidades encargada de administrar y rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros de un Pp.



## 1. ANTECEDENTES

El crecimiento y desarrollo ordenado e incluyente ha formado parte de las agendas de diversas naciones a nivel mundial como medio para revertir las condiciones de pobreza y desigualdad que aquejan a algunas regiones del mundo; de manera específica la CEPAL identifica a las sociedades latinoamericanas como aquellas cuya desigualdad se ha mantenido incluso en periodos de crecimiento económico<sup>1</sup>; impactando de manera negativa en los procesos de integración social.

Un desordenado desarrollo regional se hace evidente a través de aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, tales como la educación, la salud, el trabajo, el acceso a la conectividad, la vivienda, entre otros; propiciando una vulnerabilidad al acceso a un nivel básico de bienestar, principalmente en comunidades alejadas de los lugares donde se concentra la actividad económica productiva.

Para México los cambios demográficos han significado un reto para lograr una transición a la urbanización con equidad e igualdad de condiciones para una población en constante crecimiento; esta dinámica de crecimiento poblacional se vio impulsada a partir de los años 30 donde un descenso en la mortalidad derivado principalmente del mejoramiento en las condiciones de vida, aumento del nivel educativo, mejoramiento de las condiciones de salud e infraestructura, entre otras características sociales; dando paso hacia una planeación del transporte que garantizara la permanencia al acceso a las condiciones económicas y sociales que se estaban experimentando.

Como parte de esta nueva perspectiva del transporte en 1930 se promulgó la Ley de Planeación; que pretendía impulsar la integración territorial mediante el fortalecimiento de la red carretera existente, misma que se conformaba de brechas poco aptas para la circulación de vehículos automotores<sup>2</sup>; sin embargo los resultados obtenidos eran prácticamente nulos, pues la extensión de la red carretera entre 1940 y 1950 se mantenía en 22,400 Km. a pesar de que los distintos planes y programas de desarrollo nacional

---

<sup>1</sup> CEPAL (2016); La matriz de la desigualdad social en América Latina. I Reunión de la mesa directiva de la Conferencia regional sobre desarrollo social. Disponible en:

[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)

<sup>2</sup> Mier y Terán, Carlos: Planeación integral y prospectiva del transporte. Disponible en:

[http://www.amivtac.org/spanelWeb/file-manager/Biblioteca\\_Amivtac/Reuniones-Nacionales/VI/VI-Tomo-I-9-Conferencia.pdf](http://www.amivtac.org/spanelWeb/file-manager/Biblioteca_Amivtac/Reuniones-Nacionales/VI/VI-Tomo-I-9-Conferencia.pdf)





contemplaban como prioridad al sector transportes y la canalización del 25% de inversión pública para ello.

En el periodo de 1950 a 1960 se mostraron los efectos del impulso a la inversión pública, destacándose el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958, así como la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Públicas; por lo que al término de ese periodo se contaba con caminos alimentadores, así como las primeras carreteras de cuota<sup>3</sup>. Durante este periodo los criterios para la selección de proyectos se basaban principalmente en la selección de caminos a través de estudios de planeación y priorización, mientras que para 1960 se establecen los primeros criterios para la evaluación económica y social de las carreteras, definiendo tres criterios de jerarquización según la función dominante (caminos de vinculación o función social, carreteras de penetración económica y carreteras en zonas desarrolladas).

En la década de 1960 el autotransporte había superado en volumen de carga al ferrocarril; sin embargo, se carecía de un marco de política nacional de transportes y programas integrales de mediano plazo, por lo que existían discrepancias en la negociación entre las entidades y la entonces secretaría de Obras Públicas, misma que había sido creada en 1958, por lo que no existía garantía alguna de la aplicación de un programa de transportes balanceado, ignorando proyectos de potencial importancia.

La apertura de nuevas vías de comunicación por las que pudieran atravesar las distintas comunidades mostraba la existencia de un notorio desplazamiento territorial, aumentando la concentración de la población en los centros urbanos, abriendo brechas en cuanto a la atención de las necesidades de la población derivado de los cambios territoriales que de ellas emanaban; el cambio real reflejado fue tal que de 1940 a 1970 se pasó de una población rural equivalente al 80% de la población a una del 55% respectivamente<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> ídem

<sup>4</sup> Alba, Francisco (1977); La población en México evolución y dilemas. México; Colegio de México 2da Edición.







**Población total, urbana, no urbana de México 1900-1970**

Población (miles)	1990	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Población Total	13,607	15,160	14,335	16,553	19,649	25,779	34,923	49,050
Población urbana	1,434	1,783	2,100	2,891	3,928	7,210	12,747	22,004
Población no urbana	12,173	13,377	12,335	13,662	15,721	18,569	22,176	27,046

Fuente: Alba, Francisco (1977) p.80

Durante el periodo de 1960 a 1976 permaneció el impulso a la construcción de carreteras, conformado por una red troncal de 41,000 km. y una red rural y alimentadora de 142,000 km., constituyendo con ello la estructura básica de la Red Nacional de Carreteras (RNC), concentrando el mayor crecimiento en los caminos no pavimentados que vinculan a las zonas rurales del país<sup>5</sup>, misma que a partir de 1978 presentó una desaceleración en su construcción.

Para el año 1982, se experimentó nuevamente un crecimiento en la Red, alcanzando una longitud de 213,000 Km. derivada principalmente por un impulso a la construcción de caminos alimentadores y rurales; esto en búsqueda de un impulso al desarrollo regional y rural surgiendo para ello programas como el “Programa de Inversión para el Desarrollo Rural” (PIDER), los Convenios Únicos de Coordinación con los Estados (CUC) y el Programa de Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR).

Durante este mismo año, con fecha 29 de diciembre de 1982, se realiza una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se designa a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como la responsable de la construcción y conservación de caminos y puentes; mismo año en que el entonces presidente Miguel de la Madrid implanta el Modelo Económico Neoliberal, promoviendo la limitada participación del Estado en la economía con una apertura comercial de todos los sectores económicos; este modelo proponía otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de recursos, incrementar la participación de los agentes privados en las decisiones económicas e

<sup>5</sup> Flores Rangel, Jorge Adrián (2014); Infraestructura Carretera: construcción, financiamiento y resistencia en México y América Latina. Revista transporte y territorio.





incorporarse a la creciente integración mundial con el propósito de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional<sup>6</sup>.

Este hecho marca un parteaguas de impulso a la concesión para la construcción y operación de carreteras, cuyo tránsito apoyara en el traslado de bienes y mercancías; así mismo dejaba el reto de mantener las condiciones de los caminos previamente construidos, de tal forma que para el año 1988, la SCT, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) celebraron en conjunto con los Gobiernos de las Entidades Federativas convenios de coordinación que implicaban una descentralización de las funciones, responsabilidades y recursos en materia de construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores; por lo que a partir de entonces la construcción y conservación de caminos es llevada a cabo por medio de la SCT, en conjunto con los Gobiernos Estatales; proponiendo estos últimos los proyectos o caminos a construir o conservar.

Con la aplicación del modelo económico neoliberal, se comienza con una fase de focalización del gasto público mayoritariamente en zonas de concentración de la actividad económica, situación que pone a contraluz circunstancias de transición demográfica y desigualdad social; pues se presenta una polarización de la sociedad donde las Entidades más desarrolladas y los segmentos sociales prósperos se encuentran en una fase avanzada de transición con niveles relativamente bajos de mortalidad, edades tardías para contraer matrimonio, incorporación de la práctica de anticoncepción; mientras las zonas pobres y mediana o altamente marginadas cuentan con mortalidad relativamente temprana, altas tasas de fecundidad, edad temprana para contraer matrimonio y débil difusión de prácticas anticonceptivas<sup>7</sup>.

Las acciones de Gobierno de 2003 a 2012 se encontraron enfocadas en convertir al territorio nacional en una de las plataformas logísticas más competitivas a través de la construcción y modernización de la red carretera nacional, tan solo de 2006 a 2012 fueron destinados 229 mil millones de pesos para modernizar 16,000 km. de red existente y construir 3,000

---

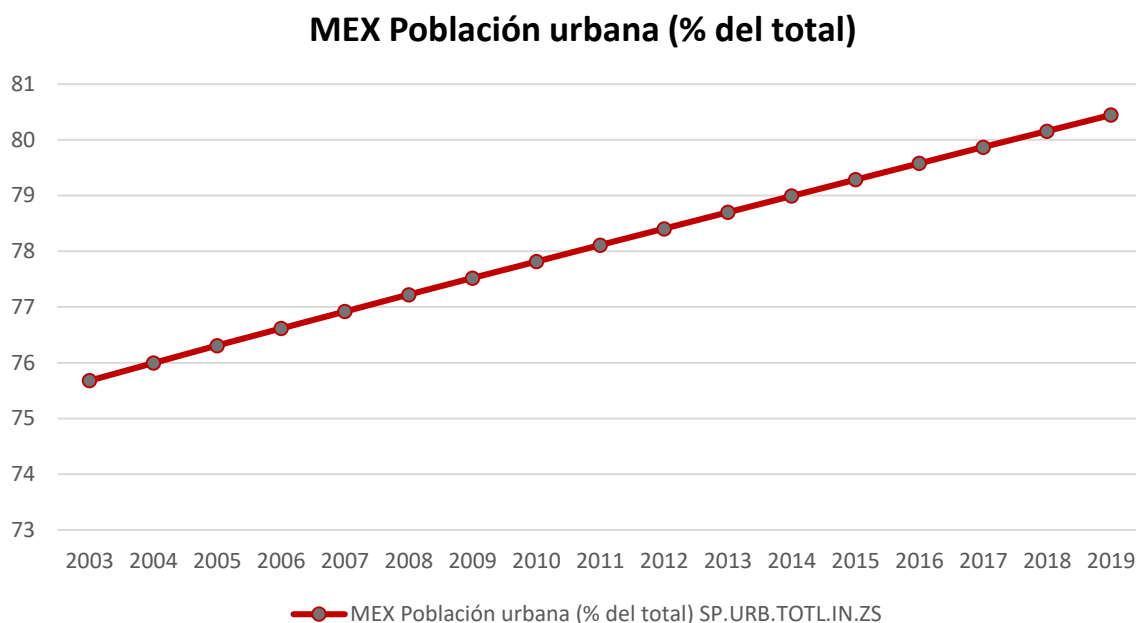
<sup>6</sup> Monserrat Huerta, Heliana; Chávez Presa, Flor (2003); Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. Análisis económico, vol. XVIII, núm. 37. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41303703.pdf>

<sup>7</sup> Tuirán, Rodolfo. Transición demográfica, trayectorias de vida y desigualdad social en México: lecciones y opciones. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n31/v8n31a03.pdf>



km. más, enfocándose principalmente en los 14 corredores troncales que vinculan los principales centros urbanos con la infraestructura productiva e intermodal del país<sup>8</sup>.

Estas acciones trajeron consigo la experimentación de fenómenos demográficos como la urbanización, concentrando esta condición en zonas específicas donde se desarrolla la producción y consumo de bienes y servicios que mejoran la condición de vida de la sociedad, tan solo de 2003 a 2019 el porcentaje de la población urbana en México, respecto al total pasó de 75.68% al 80.44%, tal como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Actualmente la RNC cuenta con una extensión de 407,559 km. de los cuáles, hasta 2018, 133,698 km. pertenecen a la red alimentadora, mientras 154,409.04 son caminos rurales, siendo la SCT por conducto de la Dirección General de Carreteras la encargada de evaluar y dar seguimiento a los programas de modernización, reconstrucción y conservación de caminos rurales y alimentadores; siendo los Gobiernos Estatales responsables de selecciones los programas o caminos susceptibles de considerar para tal fin.

<sup>8</sup> Íbid. Pág. 6



Sin embargo este crecimiento de la Red Carretera y la población urbana ha traído consigo no solo una concentración poblacional, sino también una dispersión que implica contar con un número significativo de asentamientos humanos dispersos a lo largo del territorio nacional, llamadas localidades rurales, cuya principal característica es contar con una población menor a 2,500 habitantes; lo que ha propiciado condiciones de desigualdad y en algunos casos inaccesibilidad,, situación que permea en las oportunidades de disponibilidad de bienes y servicios para quienes habitan en estas comunidades.

Actualmente existen 283,899 localidades dentro de las 32 Entidades Federativas de la República Mexicana; de las cuales 279,346 son consideradas rurales, mientras tan solo 4,553 son urbanas.<sup>9</sup>

## 2. IDENTIFICACIÓN DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

### 2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

A lo largo de la historia los gobiernos han implementado diferentes modelos económicos con el fin de mantener un crecimiento y desarrollo económico sostenido que garantice el bienestar social<sup>10</sup> de sus connacionales. Sin embargo, la dinámica económica ha generado diferentes externalidades y fallas que se han producido en el mercado que demandan de manera inmediata la intervención del estado.

A partir de la década de los 80's México inicio la implementación del modelo económico neoliberal el cual consistió en la desmantelación del Estado interventor, a través de mecanismos como: la disminución del gasto público, políticas monetarias restrictivas, disminución del salario y la privatización de las empresas estatales. Asimismo, en 1986 México inicia la apertura comercial con su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)<sup>11</sup>, y posteriormente en 1992 el presidente Carlos Salinas de Gortari firma

---

<sup>9</sup> INEGI - SCT, (2019). Red Nacional de Caminos – Estadísticas registradas hasta 2019.

<sup>10</sup> El bienestar social es una condición lograda. Esta condición se expresa en varios aspectos de la vida del ser humano en convivencia social. Por tanto, se expresa a través de los niveles de salud, educación, vivienda, bienes de consumo, desarrollo urbano, seguridad y en todos los aspectos relacionados con el medio ambiente. (Economipedia), disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/bienestar-social.html>

<sup>11</sup>El GATT es un acuerdo comercial que comenzó en 1947, firmado entonces sólo por 23 países. Mediante la Ronda de Uruguay -una serie de negociaciones que tuvieron lugar entre 1986 a 1993 en Punta del Este, Uruguay- se reformuló el acuerdo original del GATT para dar paso a lo que hoy se conoce como el "GATT de





el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, dando paso al fenómeno de la globalización misma que trajo consigo una serie de ventajas para el país, entre ellas crecimiento económico, desarrollo de industrias con ventajas comparativas para el Estado, incremento en la seguridad jurídica, menor dependencia del mercado interno, aumento de la integración de los mercados internacionales, urbanización y creación de empleo en algunas regiones del país. Sin embargo, de manera paralela generó efectos negativos ocasionado inconvenientes para el país, entre los que destacan: el deterioro de las pequeñas industrias internas con carencia de ventajas comparativas, degradación medioambiental por el consumo de combustibles fósiles, distribución no equitativa de la riqueza, incremento de la desigualdad, aumento de la pobreza, migración y estancamiento económico en las regiones rurales.

Las entidades federativas localizadas en el norte del país aprovecharon las ventajas de la coyuntura dado su ubicación geográfica cercana con Estados Unidos, mercado más relevante para México, desarrollando cadenas productivas transfronterizas, así como el impulso de políticas de atracción de empresas bajo modelos de vinculación y clusters, y actividades económicas de mayor valor agregado. Las entidades centrales dentro de la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México destacan el desarrollo de servicios financieros, alta tecnología y economías de aglomeración regionales, para el caso de la zona sur las entidades se orientaron a la explotación de recursos naturales y actividades agropecuarias las cuales han estado sufriendo de una caída de sus precios dificultando su desarrollo económico y social.

Asimismo, el comportamiento del desarrollo en infraestructura de vías de comunicación y conectividad fue similar, acrecentando notables brechas de desigualdad y accesibilidad a carreteras pavimentadas entre las comunidades asentadas de manera dispersa a lo largo del territorio nacional.

Y es que en México

La infraestructura carretera proporciona conectividad entre regiones a nivel nacional, estatal y municipal, influyendo en el desarrollo económico, la competitividad y el desplazamiento eficiente de bienes y servicios. Sin embargo, la ausencia de accesibilidad contribuye al incremento en los niveles de pobreza e índices de marginación de la población, influyendo en la calidad de vida y el bienestar de la población derivado del

---

1994", mismo que dio pauta para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). México es miembro de la OMC desde el 1ro de enero de 1995.



aislamiento, la carencia de servicios básicos asociados con el bienestar; tales como energía eléctrica, agua potable, drenaje y alcantarillado, etc., así como servicios públicos de educación, salud, seguridad ciudadana, protección civil y servicios burocráticos servicio de identificación, registro civil, notarías, registro mercantil, los cuales son ofertados generalmente en las cabeceras municipales.

En contexto a lo antes expuesto, se define la problemática como:

***“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes enfrentan limitaciones en el acceso y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo”.***

La identificación de esta problemática puede ser explicada teóricamente bajo el enfoque neoclásico, donde retomando los trabajos de Solow y Swan<sup>12</sup> el libre juego de las fuerzas del mercado conduce a los países y a las regiones, a una progresiva igualación de sus niveles de desarrollo; misma que no existirá mientras el espacio geográfico o cualquier otro factor, impida la integración completa de los mercados<sup>13</sup>; por lo cual la intervención del estado como regulador del desarrollo regional resulta fundamental para estrechar las brechas de desigualdad y polarización regional.

## 2.2 ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA

La República Mexicana cuenta con 32 Entidades Federativas a lo largo de su territorio Nacional, las cuáles se dividen a su vez en 2,457 Municipios o Alcaldías, lo cuales cuentan con 283, 899 localidades de las cuales de acuerdo con las estadísticas de los elementos registrados por INEGI y la SCT hasta 2019 cuentan con la siguiente distribución rural y urbana:

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el modelo económico de crecimiento de Solow y Swan Si el crecimiento económico de un país se basa en el ahorro, pero sin aumentar la oferta de empleo ni producir inversión, este será menor al de otras economías que promuevan el aumento productivo.

<sup>13</sup> Cuervo Morales, Mauro; Morales Gutiérrez Francisco J.; Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica. Análisis económico, Vol. XXVI, núm. 55, 2009.





## Estadísticas de localidades por Entidad Federativa

Entidad Federativa	Urbanas	Rurales	Total
1 Aguascalientes	29	2 777	2 806
2 Baja California	52	6 351	6 403
3 Baja California Sur	14	3 731	3 745
4 Campeche	32	4 405	4 437
5 Coahuila de Zaragoza	58	9 708	9 766
6 Colima	20	2 813	2 833
7 Chiapas	189	24 892	25 081
8 Chihuahua	89	18 929	19 018
9 Ciudad de México	33	567	600
10 Durango	61	8 794	8 855
11 Guanajuato	153	10 974	11 127
12 Guerrero	144	9 119	9 263
13 Hidalgo	239	5 079	5 318
14 Jalisco	244	18 731	18 975
15 México	508	4 765	5 273
16 Michoacán de Ocampo	221	11 668	11 889
17 Morelos	91	1 831	1 922
18 Nayarit	49	4 644	4 693
19 Nuevo León	80	10 439	10 519
20 Oaxaca	609	12 276	12 885
21 Puebla	393	7 644	8 037
22 Querétaro	82	2 719	2 801
23 Quintana Roo	26	3 748	3 774
24 San Luis Potosí	80	8 180	8 260
25 Sinaloa	90	7 966	8 056
26 Sonora	103	15 309	15 412
27 Tabasco	95	2 615	2 710
28 Tamaulipas	63	13 960	14 023
29 Tlaxcala	126	1 589	1 715
30 Veracruz de Ignacio de la Llave	367	26 890	27 257
31 Yucatán	127	9 590	9 717
32 Zacatecas	86	6 643	6 729
<b>Total</b>	<b>4 553</b>	<b>279 346</b>	<b>283 899</b>

Fuente: INEGI - SCT, (2019). Red Nacional de Caminos – Estadísticas registradas hasta 2019.

Así mismo de acuerdo con datos del Banco Mundial México cuenta con una población Total de 127,575,529 habitantes, de los cuáles el 80.44% vive en zonas urbanas, mismas que crecen en cuanto a población a una tasa promedio de 1.4% anual.





Es te patrón de comportamiento de la distribución territorial hace evidente el dinamismo de las zonas urbanas, respecto a las zonas rurales, situación que se ve reflejada en los costos, el bienestar y los servicios disponibles de cada una de las zonas.

Una medida que permite conocer los niveles de desigualdad existente entre la población es el “grado de marginación”; mismo que es definido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como el proceso estructural en relación al desarrollo socioeconómico alcanzado por el país, que dificulta la propagación del progreso a todos los grupos sociales, lo cual repercute en la estructura productiva y se expresa en desigualdades territoriales.

Derivado de lo anterior se consideran ciertas características que debe tener la población para poder medir su nivel de marginación; mismo que se basa en dimensiones socioeconómicas que determinan las formas de exclusión de la sociedad tal como se muestra en el gráfico siguiente:



Fuente: CONAPO Concepto y Dimensiones de la marginación







Con base en las dimensiones y formas de exclusión antes presentadas se puede clasificar al grado de marginación como:

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

Y son determinadas para cada Entidad Federativa y Municipio de acuerdo al cálculo de indicadores socioeconómicos realizados por CONAPO.

El concepto de Marginación encuentra una estrecha relación con el carácter indígena; evidencia muestra que los niveles socioeconómicos más bajos han prevalecido en grupos poblacionales específicos, que cuentan con cierto grado de vulnerabilidad.

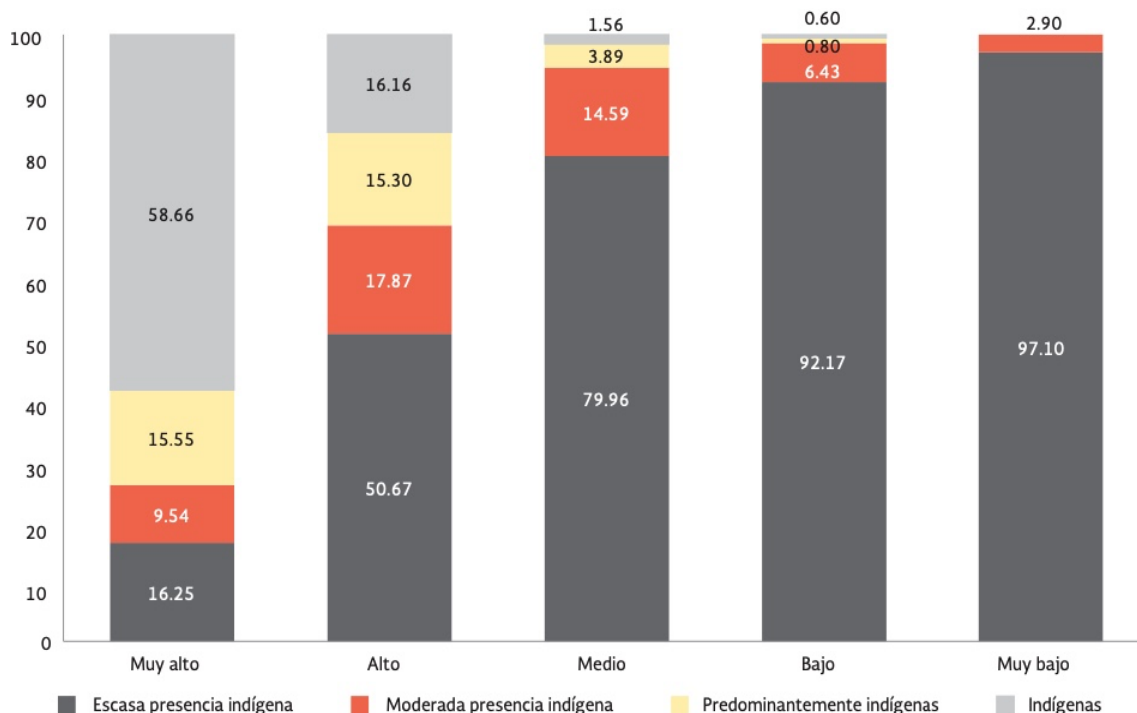
De acuerdo con la clasificación del INEGI en la encuesta intercensal 2015, el carácter indígena de las jurisdicciones municipales se determinó con cuatro categorías:

- 1) Escasa presencia indígena: municipios donde menos de diez por ciento de su población de 5 años o más habla alguna lengua indígena,
- 2) Moderada presencia indígena: jurisdicciones en las que esta característica oscila entre diez y menos de 40 por ciento de sus habitantes,
- 3) Predominantemente indígena: aquellas demarcaciones en las que dicho porcentaje va de 40 a menos de 70,
- 4) Indígenas: cuando al menos 70 por ciento de la población de 5 años o más es hablante de alguna lengua indígena.

Los datos más actualizados que se encuentran hasta el momento respecto al tema son los de la encuesta Intercensal 2015, mismos que muestran que del total de municipios del país 309 fueron indígenas y 193 predominantemente indígenas; mismas que en su conjunto representan el 74.20% de los Municipios con grado de marginación muy alto, disminuyente este porcentaje en función de la baja en el grado de marginación.



### Presencia indígena según grado de marginación municipal



Fuente: Encuesta Intercensal INEGI, 2015

En contexto con lo anterior, México cuenta con condiciones de marginación en sus Municipios que limitan sus posibilidades de acceder a mejores condiciones sociales; en este sentido las carreteras fungen como principal medio de comunicación entre regiones, comunidades, localidades e integración de los distintos sectores de la sociedad, siendo el principal promotor de distribución en el intercambio de productos y movilidad de personas.

Actualmente, la Red de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras cuentan con una extensión de 346,129 Km, de los cuales 133,228 km, de la red alimentadora y 144,534 km de caminos rurales.

De acuerdo a sus características técnicas la Red cuenta con Caminos pavimentados y sin pavimentar que apoyan principalmente el tránsito de vehículos, personas y animales; estos caminos unen pueblos y comunidades al mercado regional; en su mayoría son caminos poco accesibles no pavimentados, o tienen una capa delgada de asfalto; son más angostos y alejados de las carreteras y cruzan las regiones rurales.





En la construcción y mantenimiento de un camino rural se requiere la participación en de los tres niveles de gobierno, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), los contratistas privados, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de comunidades locales; sin embargo, derivado del bajo aforo vehicular, así como de la baja población de comunidades rurales con un grado de marginación medio, alto y muy alto la construcción, mantenimiento y/o pavimentación de los caminos existentes cuentan con un alto riesgo de no ser socioeconómicamente rentables, así como del interés de la inversión privada, por lo que su realización a través de un proyecto de inversión cuenta con un alta probabilidad de no realizarse, manteniendo y aumentando las condiciones de rezago y comunicación entre comunidades marginadas y centros generadores de desarrollo.

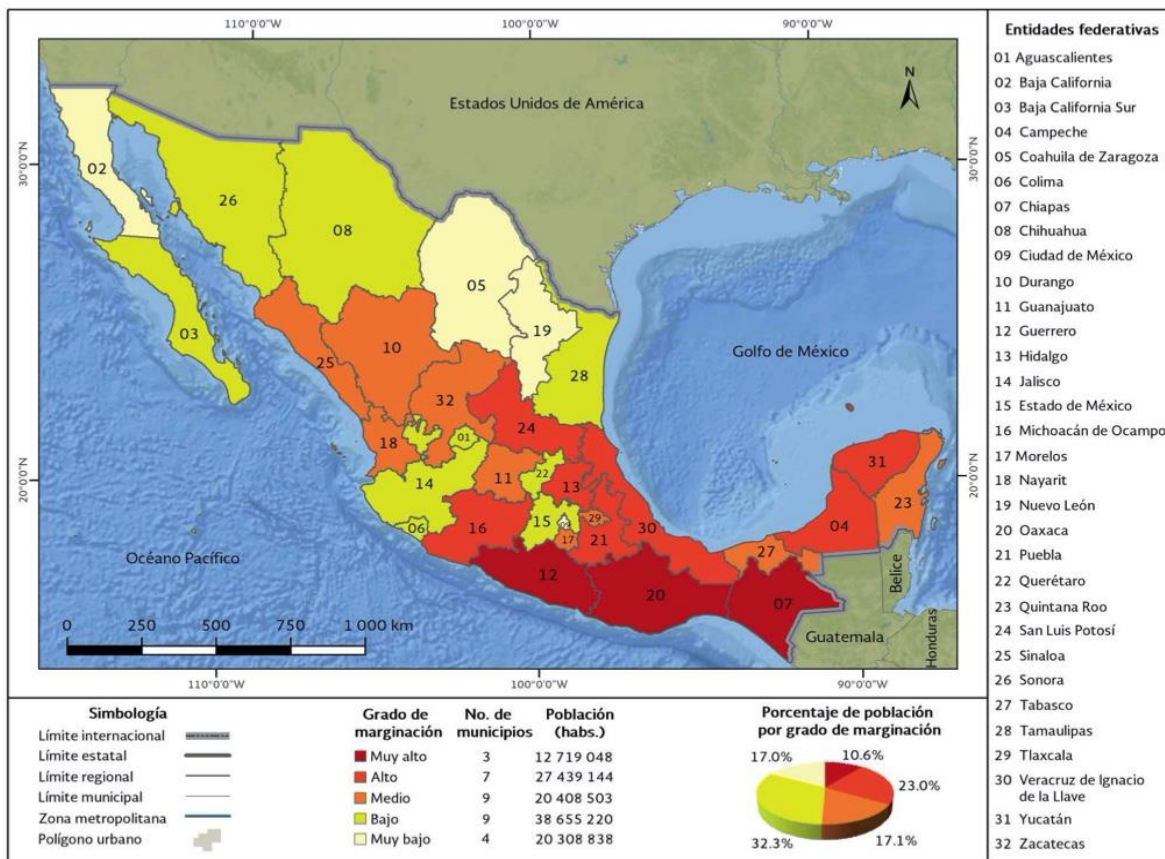
Es por ello que la inversión en infraestructura local es indispensable para garantizar el crecimiento económico. El gobierno federal debe diversificar su obra pública, inyectando recursos para lograr un desarrollo económico equilibrado. La infraestructura y los servicios públicos tienen una función determinante en los niveles de bienestar de la población, las obras de infraestructura local y principalmente los caminos rurales pueden representar un mayor beneficio.

## 2.3 EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA

La notoriedad de la evolución del crecimiento económico, así como el rezago de diversas zonas geográficas del país permite identificar el grado de marginación de las mismas; el cuál de acuerdo con los datos más recientes publicados por el INEGI se encuentra distribuido de la siguiente forma:



## Grado de marginación por Entidad Federativa



Fuente: Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>

La situación de marginación en que viven algunas zonas del país es originada por fenómenos multidimensionales derivados del modelo de producción y distribución del ingreso en él; por lo cual existe una relación estrecha entre la marginación y la falta de oportunidades sociales, así como la inaccesibilidad a bienes y servicios que proporcionan bienestar social a la población; con la finalidad de obtener datos concretos que contextualicen esta situación el Consejo Nacional de Población (CONAPO) lleva a cabo la construcción de indicadores que muestren estadísticamente las condiciones de rezago y marginación a nivel nacional, estatal y local en el país.





En función de lo anterior se presenta a continuación una evolución del grado de marginación de las entidades federativas que apoye a visualizar aquellas en las que la marginación ha evolucionado poco favorablemente.

Entidad Federativa	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Aguascalientes	-0.84	-1.1623	-0.8897	-1.0845	-0.9734	-0.9535	-0.9109	-0.889
Baja California	-1.779	-1.4036	-1.3445	-1.2378	-1.2685	-1.2534	-1.1401	-1.102
Baja California Sur	-0.4127	-0.6694	-0.9684	-0.8258	-0.8017	-0.8017	-0.6813	-0.598
Campeche	0.2661	0.0191	0.0475	0.752	0.7017	0.752	0.43336	0.463
Coahuila	-1.1249	-1.0278	-1.0536	-1.1588	-1.202	-1.1371	-1.14	-1.101
Colima	-0.2464	-0.382	-0.7579	-0.7275	-0.6871	-0.7379	-0.7786	-0.73
Chiapas	1.4747	2.0074	2.3604	2.4246	2.2507	2.3263	2.3177	2.406
Chihuahua	-1.0382	-0.9291	-0.8724	-0.7976	-0.7801	-0.6841	-0.5198	-0.599
Ciudad de México	-2.7779	-2.0938	-1.6884	-1.658	-1.5294	-1.5049	-1.4823	-1.451
Durango	0.1895	-0.2536	0.0116	-0.0676	-0.1139	-0.0188	0.0525	0.049
Guanajuato	0.427	0.2088	0.2125	0.4409	0.0797	0.0919	0.0608	-0.072
Guerrero	1.2309	1.4861	1.7466	1.8129	2.1178	2.4121	2.5325	2.557
Hidalgo	0.7698	0.9192	1.1965	0.9045	0.877	0.7506	0.6614	0.496
Jalisco	-0.6871	-0.7926	-0.7677	-0.6259	-0.7608	-0.7687	-0.8246	-0.82
México	-0.3275	-1.1452	-0.6041	-0.6789	-0.6046	-0.6221	-0.5537	-0.567
Michoacán	0.6317	0.6078	0.3628	0.4028	0.4491	0.4565	0.5258	0.498
Morelos	-0.201	-0.2797	-0.457	-0.4819	-0.3557	-0.4435	-0.5258	-0.199
Nayarit	0.446	0.2139	-0.1337	0.0091	0.0581	0.1905	0.1218	0.314
Nuevo León	-1.6286	-1.4398	-1.3766	-1.4385	-1.3926	-1.3261	-1.3832	-1.389
Oaxaca	1.5617	2.1399	2.0552	1.9021	2.0787	2.1294	2.1462	2.123
Puebla	0.5151	0.7105	0.8313	0.8093	0.7205	0.6348	0.7122	0.686
Querétaro	0.7268	0.4217	0.1611	-0.1172	-0.1073	-0.1417	-0.264	-0.49
Quintana Roo	0.7775	0.4527	-0.1912	-0.2824	-0.3592	-0.3157	-0.4177	-0.375
San Luis Potosí	0.6354	0.7917	0.7487	-0.7183	0.7211	0.6557	0.5642	0.578
Sinaloa	0.2846	0.1253	-0.1411	-0.252	-0.0996	-0.1482	-0.0262	-0.242
Sonora	-1.0059	-0.7227	-0.8599	-0.8352	-0.7559	-0.7495	-0.7035	-0.701
Tabasco	1.0959	0.9946	0.5168	0.6015	0.6554	0.4622	0.4724	0.304
Tamaulipas	-0.8903	-0.552	-0.6086	-0.5812	-0.6905	-0.6838	-0.7214	-0.599
Tlaxcala	0.3226	0.0551	-0.0362	-0.1884	-0.1849	-0.1292	-0.1498	-0.198
Veracruz	0.3338	0.8097	1.1303	1.0963	1.2776	1.0767	1.0755	1.141





Yucatán	0.4803	0.215	0.3996	0.7029	0.3813	0.4314	0.423	0.514
Zacatecas	0.788	0.6745	0.6582	0.462	0.2984	0.16	0.1037	0.01

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAPO

Como se puede observar existen Entidades en las que el grado de marginación ha sido creciente tales como Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Como ya se ha mencionado contar con un camino que de conectividad a las comunidades rurales es fundamental para propiciar las condiciones que permitan a los Municipios y sus localidades disminuir sus condiciones de marginación; para 2010 la SCT realizó un ejercicio para detectar las localidades comunicadas y aisladas de la Red de Caminos Rurales obteniendo los siguientes resultados:

### Localidades aisladas y comunicadas con la Red de Caminos Rurales a 2010

Concepto	Total		Comunicados		Aislados <sup>1/</sup>	
	Localidades (1)=(3)+(5)	Habitantes (2)=(4)+(6)	Localidades (3)	Habitantes (4)	Localidades (5)	Habitantes (6)
Oaxaca	10,496	2,927,511	6,070	1,886,398	4,426	1,041,113
Veracruz	20,828	2,980,846	15,795	1,975,567	5,033	1,005,279
Chiapas	20,047	2,446,256	15,248	1,460,746	4,799	985,510
Guerrero	7,290	1,423,283	4,254	796,457	3,036	626,826
Puebla	6,400	1,618,352	5,145	1,241,854	1,255	376,498
Chihuahua	12,257	510,970	8,484	256,770	3,773	254,200
Hidalgo	4,714	1,279,209	3,577	1,034,403	1,137	244,806
Jalisco	10,946	955,589	8,696	739,015	2,250	216,574
Guanajuato	8,995	1,645,912	7,855	1,451,580	1,140	194,332
San Luis Potosí	6,829	930,786	5,543	741,261	1,286	189,525
Sinaloa	5,845	747,295	4,289	563,225	1,556	184,070
Durango	5,794	506,210	3,735	335,137	2,059	171,073
Zacatecas	4,672	611,174	3,655	457,192	1,017	153,982
Michoacán	9,427	1,348,821	7,571	1,195,755	1,856	153,066
Tamaulipas	7,344	392,226	6,279	280,544	1,065	111,682
Nayarit	2,700	336,343	1,898	227,374	802	108,969
Querétaro	2,717	548,381	2,202	449,318	515	99,063



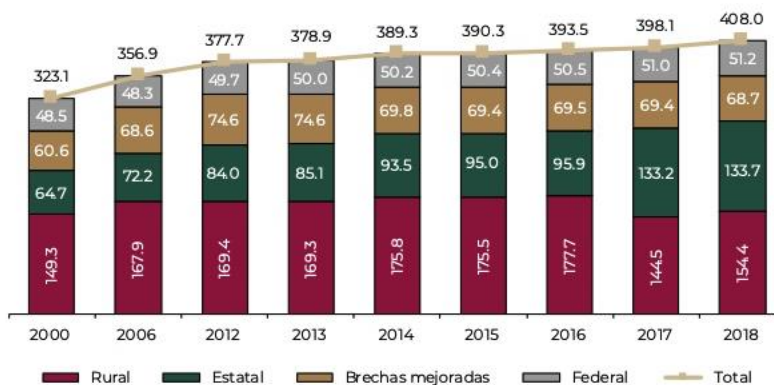


México	4,844	1,972,862	4,457	1,891,802	387	81,060
Tabasco	2,499	962,599	2,132	882,414	367	80,185
Yucatán	2,506	312,892	2,248	237,673	258	75,219
Sonora	7,268	372,747	6,658	305,280	610	67,467
Nuevo León	5,265	232,673	4,672	183,370	593	49,303
Coahuila	3,825	274,839	3,452	237,796	373	37,043
Quintana Roo	1,993	159,069	1,841	127,811	152	31,258
Campeche	2,778	205,610	2,582	183,710	196	21,900
Baja California Sur	2,850	89,184	2,581	71,335	269	17,849
Baja California	4,547	252,406	4,429	244,098	118	8,308
Colima	1,235	71,561	1,179	64,901	56	6,660
Tlaxcala	1,294	233,987	1,268	228,534	26	5,453
Morelos	1,504	284,356	1,486	281,992	18	2,364
Aguascalientes	1,989	225,149	1,965	223,779	24	1,370
Distrito Federal	547	44,255	547	44,255	0	0
<b>Total</b>	<b>192,245</b>	<b>26,903,353</b>	<b>151,793</b>	<b>20,301,346</b>	<b>40,452</b>	<b>6,602,007</b>
Índice de Cobertura (%)	100.0	100.0	79.0	75.5	21.0	24.5

Fuente: ASF-SCT Auditoría de Desempeño a la Operación de Caminos Rurales y Alimentadores. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2011\\_0252\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0252_a.pdf)

En contexto con estos resultados la SCT ha realizado esfuerzos para contar con incremento de caminos en condiciones adecuadas para su tránsito como parte de la Red Nacional de Carreteras, así como para el aumento en su longitud.

### Longitud de la Red Nacional de Carreteras por Tipo



Fuente: Estadística mensual del sector Comunicaciones y Transportes. Disponible en:

[http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/estadistica/Indicador-Mensual/INDI-2020/CI-ABRIL\\_2020.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/estadistica/Indicador-Mensual/INDI-2020/CI-ABRIL_2020.pdf)





Pese a estos esfuerzos los indicadores que determinan el grado de marginación por municipio no han reflejado cambios significativos que impliquen el acortamiento de las brechas sociales entre comunidades.

## Indicadores socioeconómicos 2000-2015

Indicador socioeconómico	Año		Cambio en puntos porcentuales 2010-2015
	2010	2015	
Promedio	16.83	14.33	2.81
% Población de 15 años o más analfabeta	6.93	5.53	1.40
% Población de 15 años o más sin primaria completa	19.93	16.50	3.43
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	3.57	2.13	1.43
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	1.77	0.95	0.82
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	8.63	5.36	3.27
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	36.53	28.39	8.13
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	6.58	3.82	2.76
% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes*	28.85	28.85	---
% Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos	38.66	37.41	1.25

Fuente: Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>

De acuerdo a lo anterior se requiere buscar una alternativa para que por medio de la acción gubernamental se reduzca el grado de marginación de los Municipios, así como el apoyo y acción activa del Gobierno Federal, Estatal y Municipal para que se atienda de manera directa y eficiente a aquellas localidades que no cuentan con los medios para promover un proyecto de inversión derivado de su condición de vulnerabilidad.

## 2.4 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN

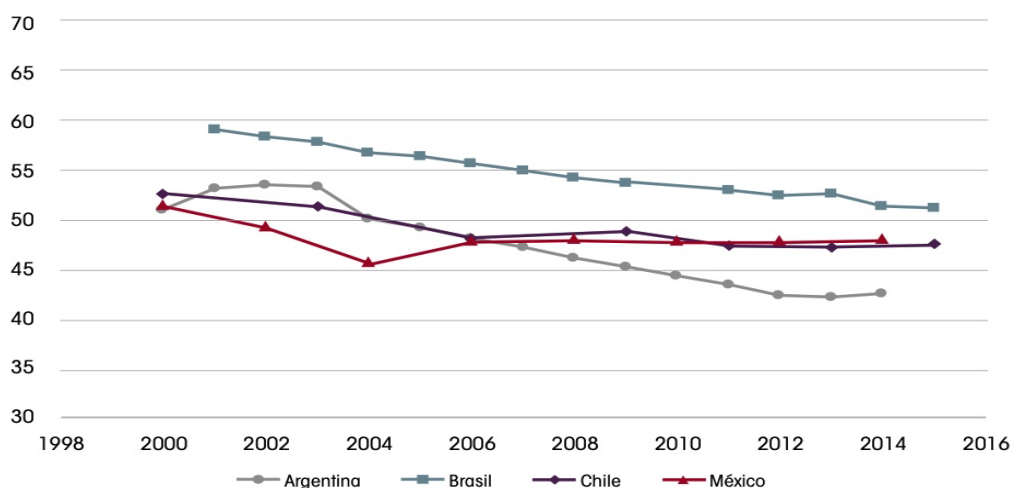
La desigualdad social, las condiciones de rezago territorial, así como la concentración de ingresos son temas de interés público, principalmente en América Latina; mismos que han sido atendidos por medio de la conexión entre comunidades con la finalidad de propiciar un acercamiento entre los habitantes con cierto grado de marginación o condiciones de desigualdad con centros de desarrollo donde existan bienes y servicios básicos que apoyen al mejoramiento de las condiciones de vida.





Como punto de referencia común e internacional para visualizar las desigualdades se utiliza el índice de Gini<sup>14</sup>, mismo que muestra la concentración del ingreso en una parte de la población, por lo cual retomando el comparativo realizado por el Colegio de México en su Red de estudios sobre las desigualdades se puede observar que México hasta 2016 presenta un comportamiento lineal en lo referente a la concentración de ingresos, mientras países de América Latina presentan tendencias de crecimiento en la concentración de ingresos, misma que se puede traducir en condiciones de desigualdad y falta de inclusión social.

**Índice de Gini 1998-2016**



Fuente: COLMEX. Red de Estudios sobre las desigualdades. Disponible en: <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>

Como parte de las acciones encaminadas hacia propiciar una conexión entre comunidades rurales y condiciones de desarrollo que propician condiciones de igualdad existen practicas a nivel internacional llevadas a cabo por diversos países, por lo que de manera particular se presentan a continuación aquellas políticas y programas públicos que atendiendo a lo antes descrito hayan propiciado la inclusión e integración a través de la construcción y/o pavimentación de caminos.

**Proyecto de Carreteras rurales y principales a través del Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte, Guatemala.**

<sup>14</sup> El coeficiente de Gini toma el valor de 1 si una persona concentra toda la riqueza en una población (perfecta desigualdad) y 0 si cada quien tiene la misma cantidad de recursos (perfecta igualdad). El índice es una transformación que toma el valor de 100 como máximo.





En Guatemala en 1997 se gestionó el Proyecto de Carreteras Rurales mismo que culminó sus funciones en junio de 2007<sup>15</sup>; el desarrollo de este proyecto giraba en torno a tres objetivos principales:

- Apoyar el proceso a largo plazo de construir la capacidad institucional del país para administrar y mantener las carreteras rurales;
- Mejorar la eficiencia del sistema de transporte ZONAPAZ,
- Continuar la mejoría de la eficiencia de carreteras principales y secundarias.

Los principales componentes del proyecto se basaron en: el desarrollo de la capacidad institucional necesaria para mejorar la administración de carreteras rurales en el ámbito nacional; Apoyo para la inversión y mantenimiento de carreteras rurales y terciarios en una región selecta del país (ZONAPAZ) donde el gobierno se está enfocando en un esfuerzo de desarrollo posconflicto mayor; y Continuar con apoyo, hincado bajo una operación continua, para rehabilitar la red de carreteras principales y secundarias.

### **Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) en Chile.**

El Programa PIRDT desarrolló la metodología “Formulación y Evaluación Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT)”, cuya característica principal es que corresponde a una herramienta de identificación, planificación y evaluación de iniciativas de inversión desde un enfoque territorial que potenciarán el desarrollo productivo del territorio y/o subterritorio priorizado por el Gobierno Regional respectivo.

Este programa (PIRDT) no está dirigido exclusivamente a la población indígena, su enfoque da prioridad al desarrollo de comunidades rurales, para mejorar el acceso a la calidad y uso del servicio de infraestructura, que por sus condiciones de aislamiento o baja concentración no han logrado acceder a un mejoramiento de sus condiciones de vida ni al desarrollo de su potencialidad.

Está basado en el supuesto de que la inversión en infraestructura es un medio fundamental, para el desarrollo de un territorio y lograr que se convierta en un eje ordenador de un grupo de localidades. Los criterios de focalización para identificar y seleccionar los territorios son pertinentes, puesto que corresponden a las carencias identificadas por el programa, a

---

<sup>15</sup> Banco Mundial, (2015) Proyecto de caminos rurales y carreteras principales.  
<http://projects.bancomundial.org/P035737/rural-main-roads-project?lang=es>





saber: alta incidencia de pobreza, falta o insuficiente infraestructura y ejes productivos identificados para el impulso del desarrollo económico local.

Por ello la inversión en infraestructura se liga a su conexión funcional con ejes de desarrollo productivo, adoptando un enfoque territorial que potencie las opciones de desarrollo socioeconómico.

El PIRDT puede financiar las siguientes tipologías de proyectos de Infraestructura (desde la etapa de idea hasta su ejecución)<sup>16</sup>:

- Agua Potable y Saneamiento (A.S.)
- Caminos, Puentes y Pasarelas.
- Pequeñas Obras Portuarias.
- Electrificación (trifásica y monofásica).
- Telecomunicaciones.

En la evaluación del programa<sup>17</sup> se concluyó que, en materia de infraestructura rural, había alcanzado importantes logros en poblaciones concentradas, pero no así en poblaciones dispersas debido a que no contaban con el número de inversores que permitieran financiar su operación.

La recomendación para potenciar sus resultados fue incluir la participación y la coordinación entre las entidades públicas y privadas para posibilitar la realización de inversiones en infraestructura para estos sectores de población.

### **Proyecto de Infraestructura Rural (PIR), Honduras.**

El Gobierno de Honduras a través de la Oficina Presidencial de Seguimiento de Proyectos (OPSP), en el marco de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), gestionó un préstamo con el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para llevar a cabo el Proyecto de Infraestructura Rural (PIR), contemplando inversiones en tres sectores básicos:

#### 1) Caminos Municipales Rurales

---

<sup>16</sup> Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) disponible en:

<http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/programa-de-infraestructura-rural-para-el-desarrollo-territorial>

<sup>17</sup> **PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA RURAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**

[http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139625\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139625_informe_final.pdf)





- 2) Agua Potable y Saneamiento Rural
- 3) Electrificación Rural

El objetivo del Proyecto de Infraestructura Rural de Honduras es aliviar la pobreza en los estados rurales con mayores índices de pobreza y poblaciones indígenas. Este Marco de Políticas sobre Reasentamiento involuntario pretende convertirse en una herramienta de trabajo que ayude a definir los procedimientos de reasentamiento durante el diseño, la ejecución y el seguimiento de los subproyectos propuestos por el proyecto<sup>18</sup>.

EL PIR es un proyecto que satisface las necesidades de obras de infraestructura en los sectores de rehabilitación de caminos, agua y saneamiento, y de electrificación en zonas rurales del país. Asimismo, apoya los procesos de descentralización, desarrollando las capacidades y permitiendo un ambiente para proveer y planificar los servicios manejados localmente<sup>19</sup>.

El Proyecto se enfoca al desarrollo local, a modo de potenciar las capacidades de las autoridades locales, la comunidad y su entorno mediante subproyectos que tienden a incrementar el ingreso y por ende el consumo, mejoramiento de la salud, mejoramiento de los índices de educación, acceso a los mercados con equidad de género, así como la descentralización, por lo que, se ejecuta a través de asociarse en mancomunidades de los Gobiernos Locales, potenciando el desarrollo de las capacidades en la provisión de servicios de infraestructura a nivel local.

El objetivo del programa para el Gobierno era ampliar la cobertura de los servicios básicos en las zonas rurales del país con mayores índices de pobreza, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y crear las condiciones socioeconómicas que permitan lograr un crecimiento económico.

El PIR ha financiado subproyectos de caminos rurales a través del mejoramiento directo de las vías, el programa de Kilómetro Municipal y la implementación de microempresas piloto para el mantenimiento de carreteras; subproyectos de agua y saneamiento para pequeñas poblaciones; extensión de red eléctrica, para viviendas, escuelas, centros de salud y usuarios productivos, entre otros.

---

<sup>18</sup> Honduras – Proyecto de Infraestructura Rural: Marco de políticas sobre reasentamiento involuntario <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/320351468033232807/Marco-de-politicas-sobre-reasentamiento-involuntario>

<sup>19</sup> PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA RURAL: <http://pir.hn/>





## **Proyecto de Infraestructura Rural Descentralizada: Marco de Desarrollo de Pueblos Indígenas. Perú.**

El programa Proyecto de Infraestructura Rural Descentralizada de Perú, tiene como objetivo mejorar el acceso y la integración de hogares y comunidades del medio rural a bienes, servicios y oportunidades generadoras de ingresos y reducir los costos de transporte, y así contribuir al desarrollo de los ámbitos rurales y a la superación de la pobreza rural del país a través de la calidad de provisión pública descentralizada de la infraestructura de transporte rural, en forma regulada, buscando la complementariedad con inversiones en infraestructura económica de otros sectores<sup>20</sup>.

De esta manera el objetivo de desarrollo del Proyecto es aumentar el uso eficaz y productivo de servicios de transporte rural sostenibles mediante la expansión de las políticas descentralizadas del sistema vial rural en todo el país. Este Marco de Desarrollo de Pueblos Indígenas evaluó a las comunidades del área de influencia del proyecto, revisó su patrimonio cultural y fijó pautas que garantizarán el respeto de sus derechos, su dignidad y su identidad cultural.

En él se incluyen las siguientes medidas: garantizar la participación de las comunidades afectadas en todo el proceso de toma de decisiones y evitar, minimizar los impactos adversos durante y después de la elaboración e implementación del proyecto; crear un programa de fortalecimiento institucional que prepare a los gobiernos locales para recibir financiamiento destinado a infraestructura rural y mantenimiento de rutina y para asumir con eficiencia la descentralización del transporte rural; y finalmente, que su calidad de vida mejore o se recupere hasta los niveles previos al proyecto.

## **Mejoramiento de Acceso Rural y Urbano, Nicaragua.**

Este programa se ha llevado a cabo con apoyo financiero del Banco Mundial; sus principales objetivos son: ampliar el acceso de la población rural a los mercados y servicios sociales y administrativos a través de mejoras en la infraestructura vial, fortalecer la

---

<sup>20</sup> **MARCO DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS APLICABLE AL PROYECTO DE ELECTRIFICACIÓN RURAL**  
[http://documentos.bancomundial.org/curated/es/912401468058738100/pdf/IPP1500MARCO1D1ROLLO1P\\_PII1MEM1FINAL.pdf](http://documentos.bancomundial.org/curated/es/912401468058738100/pdf/IPP1500MARCO1D1ROLLO1P_PII1MEM1FINAL.pdf)





capacidad institucional del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) ante los riesgos de desastres naturales y apoyar la generación de oportunidades de empleo a corto plazo para los habitantes de las áreas beneficiadas<sup>21</sup>.

La selección de las áreas del proyecto se hizo con base en cinco criterios:

- Productividad de la región,
- Población,
- Conectividad de la zona con la red de carreteras principales,
- Incidencia de pobreza, y
- Vulnerabilidad de la población ante desastres naturales como inundaciones y deslizamientos de tierra.

El desarrollo del proyecto y resultados estuvo basado en un mantenimiento menor basado en resultados en 67.98 Km de carreteras a 2016, mismo que estuvo por debajo de los kilómetros que se habían establecido como meta, ante esta situación los contratos tuvieron como fuente de financiamiento adicional fondos locales, con los que a finales de 2018 llegaron a un total de 79.5 km<sup>22</sup>.

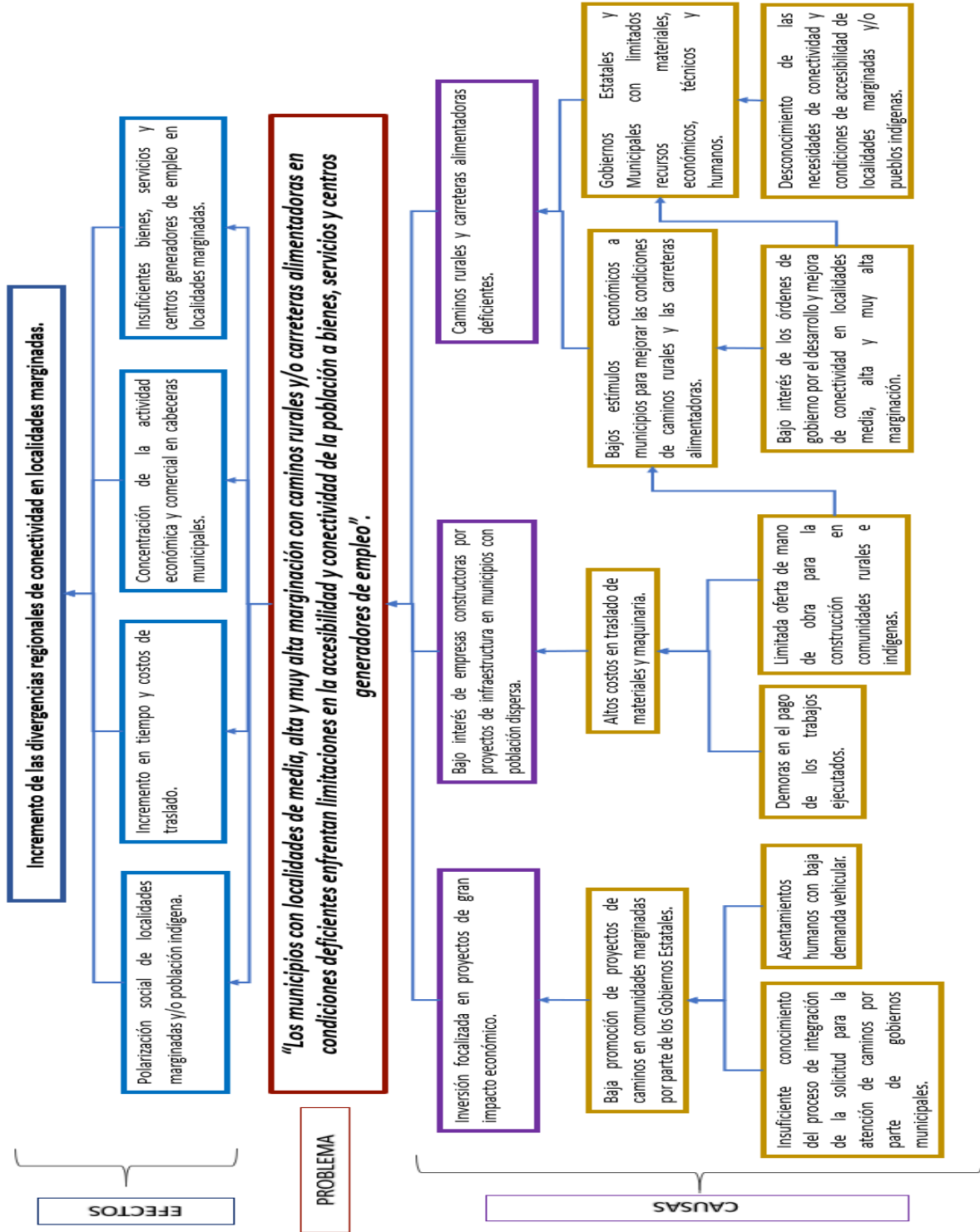
---

<sup>21</sup> Banco Mundial; Nicaragua: Proyecto de infraestructura beneficiará directamente a 75,000 personas en zonas rurales y a la producción agro-industrial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/pressrelease/2011/12/13/wbnicaragua-infrastructure-project-benefit-75000-people-rural-areas-well-agroindustrial-Production>

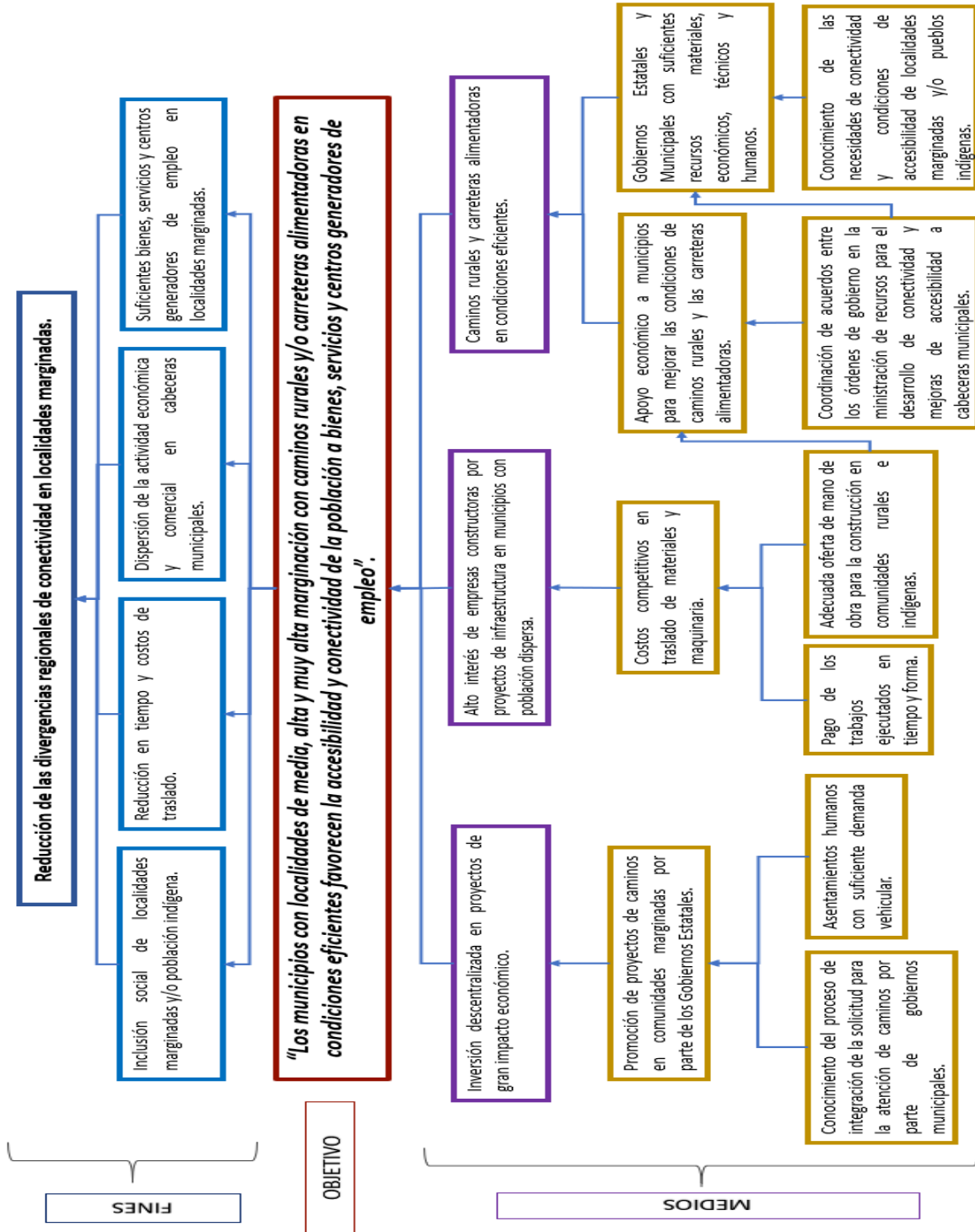
<sup>22</sup> Banco Mundial; Report Number: ICRR0021276, Independent evaluation group. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/858811534709177053/pdf/P123447-ICRR.pdf>



2.5 ÁRBOL DE PROBLEMAS



## 2.6 ÁRBOL DE OBJETIVOS







## 2.7 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

A partir de la proyección de la situación deseada representada de manera gráfica por medio del árbol de objetivos, donde se planea el escenario que se pretende alcanzar a través de la resolución de la problemática por medio de la operación del Pp U004; se retoman los medios por los cuales se espera la solución, así como los fines para los cuáles actúa; todo ello adoptando la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML) que permita definir el enfoque que se retomará para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

En este contexto; se presenta la formulación de los objetivos atendiendo a los diferentes niveles que marca la MML, mismos que han sido determinados por medio de la identificación de las relaciones medios-objetivo-fines; delimitando y especificando a cuáles atenderá el programa.

### **Nivel de objetivo: Fin**

En función de los fines identificados como parte del árbol de objetivos se tomó como referencia el fin identificado como superior “Incremento de las divergencias regionales de conectividad en localidades marginadas”, el cual refleja la forma en que la resolución de la problemática a través del programa contribuye al logro de objetivos estratégicos de orden superior (nacional, sectorial o institucional); por lo que de manera específica se define como objetivo de nivel fin del Pp U004:

**“Contribuir con reducir las divergencias regionales de conectividad, a través del mejoramiento de la red rural y alimentadora en condiciones eficientes de acceso y conectividad para municipios de media, alta y muy alta marginación”.**

Por medio del cumplimiento de este objetivo planteado se podrá contribuir con el logro la reducción de las divergencias regionales de conectividad en localidades marginadas, a través de las acciones de gobierno emprendidas por el sector que opera el programa.





## Nivel de objetivo: Propósito

El resultado directo que se pretende obtener a través de la solución de la problemática se identifica como propósito del Pp U004, mismo que refleja el resultado principal como:

***“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones eficientes favorecen la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo”.***

Este objetivo se encuentra redactado como un estado alcanzado, por lo que su consecución no solo reflejará la solución de la problemática, sino el efecto que se despliega por mejorar y mantener las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras en los municipios que presentan un grado de media a muy alta marginación es de corto plazo y se refleja en la calidad de la vida de las personas, contribuyendo con el logro del objetivo a nivel de fin.

## Nivel de objetivo: Componente

La definición del componente fue obtenida derivado de la identificación del medio que contribuye de manera directa a la resolución de la problemática identificada; por lo que el componente entregado para propiciar que las cabeceras municipales con comunidades de media a muy alta marginación cuenten con caminos pavimentados se plantea como:

***“Apoyos económicos a municipios para mejorar las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras entregados”***

El componente identificado resulta necesario para la consecución del propósito que resuelve la problemática identificada, mismo que resulta de las acciones realizadas por las Unidades Responsables de la operación del programa





## **Nivel de objetivo: Actividad**

El medio que representa la actividad principal que contribuye en la producción del componente previamente identificado como resultado de la operación del Pp U-004 se puede definir como:

***“Coordinación de acuerdos entre órdenes de gobierno para la ministración de recursos para el desarrollo de conectividad y mejoras de accesibilidad a cabeceras municipales”***

Esta actividad se considera necesaria y primordial para la entrega de los apoyos que produce el programa, pues a través de la ministración de los recursos a aquellos Municipios que cuenten con convenios de otorgamiento de subsidio es como se genera el componente.

## **2.8 APORTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LA INSTITUCIÓN**

La definición de acciones, políticas y programas que contribuyan al crecimiento y desarrollo económico; son producto del proceso de planeación nacional por medio del cual se dirige el rumbo de las acciones e intervención del Gobierno Federal para la atención de las necesidades sociales, políticas y económicas.

Este proceso es resultado de la acción conjunta entre la sociedad y el gobierno por medio del cual se plantea el marco de referencia sobre el cual versarán las acciones de gobierno del Ejecutivo Federal para cada periodo administrativo, dando como resultado la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Por su parte, las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal deberán encauzar sus acciones a la materialización del proyecto de nación planteado por medio del PND a través de sus políticas sectoriales y los programas que de ellos emanan.

De manera particular, el Pp U-004 se encuentra en el ámbito de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; esto de conformidad con lo establecido en el artículo 36 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que otorga a esta dependencia la responsabilidad sobre la construcción y conservación de





caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y particulares.

Específicamente, el cumplimiento de esta función es llevada a cabo a través de la Dirección general de Carreteras, atendiendo a las funciones conferidas a esta dirección a través del artículo 17 fracciones I y X del Reglamento Interior de la SCT donde se establece que a esta Dirección le corresponde “Participar en la planeación, coordinación y evaluación de los programas carreteros para la construcción y modernización de la red federal de carreteras, así como para la construcción, modernización, reconstrucción y conservación de los caminos rurales y alimentadores”; así como “Evaluar y dar seguimiento a los programas de construcción y modernización de carreteras federales y de construcción, modernización, reconstrucción y conservación de caminos rurales y alimentadores, e informar a las autoridades correspondientes sobre el avance en la ejecución de las obras conforme al calendario y presupuesto autorizados”, respectivamente.

En contexto con lo anterior, se presenta la alineación de Pp U004 con los principios rectores y ejes que marcan el actuar del Gobierno Federal, y que se encuentran manifestados en el PND.

### **Principio rector: No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera**

El Pp U-004 se encuentra alineado al principio rector “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, toda vez que refleja de manera más directa el quehacer público por medio del cual se pretende llevar a México hacia una sociedad incluyente; situación en la que contribuye el programa al conectar comunidades de media a muy alta marginación con cabeceras municipales que les permitan el acceso a bienes y servicios públicos, subsanando las desigualdades existentes en el país.

Este principio rector propone el respeto de los pueblos originarios, de sus usos y de sus costumbres, así como la preservación de sus territorios, características a las que se alinea el Pp U-004.

### **Eje de política pública: Eje III Economía**

La prioridad nacional que el Gobierno Federal se ha planteado alcanzar y que se alinea con lo que se pretende lograr por medio de la operación del Pp U004 se encuentra enmarcada



en el eje de política pública III Economía; el cual cuenta como una de sus prioridades nacionales la pavimentación de caminos.

De manera textual el Eje III Economía plantea la construcción de caminos rurales como un programa prioritario para la presente administración; haciendo alusión al Pp U004 de manera textual como:

“Este programa ya está en curso, permitirá comunicar 350 cabeceras municipales de Oaxaca y Guerrero con carreteras de concreto; generará empleo, reactivará las economías locales y desalentará la migración”.

### **Alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Adicional a la determinación del proyecto de nación planteado en el PND, se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por medio de los cuáles el Gobierno Federal se ha propuesto poner fin a la pobreza y luchar contra la desigualdad.

Estos objetivos se encuentran contenidos en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, donde se presenta una visión hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de largo plazo; así mismo el Pp U004 contribuye por medio de su operación al cumplimiento con los ODS a través de lo siguiente:

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países.

Meta 10.1: De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.

Meta 10.2: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

### **Alineación de los objetivos al Programa Especial para la Productividad y la Competencia 2019-2024**

Con la finalidad de implementar una política nacional de fomento económico que impulse la productividad y competitividad la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional (LIISPCEN) establece al Programa Especial para la Productividad y la Competencia (PEPC) como el instrumento de observancia obligatoria para las dependencias y entidades por medio del cual en el ámbito de sus respectivas competencias deberán considerar la política nacional de fomento



establecida en dicho programa en la elaboración, implementación y evaluación de sus programas y anteproyectos de presupuesto.

El PEPC cuenta con 5 objetivos prioritarios que apoyan la orientación de los programas y el gasto para elevar la productividad; así mismo atendiendo la necesidad identificada y atendiendo a la observancia del programa por parte de SCT de identificó que el Pp U004 contribuye por medio de su operación al cumplimiento del siguiente objetivo prioritario:

### **5. Reducir las divergencias regionales y fortalecer los sectores estratégicos de la economía nacional**

La contribución del Pp U004 al dicho objetivo obedece a que cuenta como prioridad con el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad y conectividad de caminos rurales y carreteras alimentadoras en localidades con grado de marginación de medio a muy alto, lo cual a su vez reduce las divergencias regionales que pudieran existir entre las localidades marginadas y las regiones entre las que se encuentran ubicadas, fortaleciendo a su vez la economía nacional.

## **2.9 ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA SECTORIAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 2019-2024.**

El artículo 23 de la Ley de Planeación establece que los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan Nacional de Desarrollo especificando los objetivos prioritarios, y políticas que regirán las actividades del sector; por lo cual, en el marco del Sistema Nacional de Planeación y acorde con el Eje III Economía establecido en el PND 2019-2024 y como parte del rubro denominado “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo” se publicó el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2019-2024 (PSCT).

Este programa cuenta con la definición de 4 objetivos prioritarios, mismos que a su vez establecen estrategias prioritarias y acciones puntuales que de manera específica permitan la identificación de aquello que SCT como dependencia ejecutora de las acciones del sector realizará para el logro de los objetivos.

De acuerdo a lo anterior se identificó la siguiente alineación del Pp U004 con el PSCT:

Objetivo Prioritario 1 Contribuir al bienestar social mediante la construcción, modernización y conservación de infraestructura carretera accesible, segura, eficiente y sostenible, que





conecte a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional e intermodal.

Estrategía prioritaria 1.1 Estrategia prioritaria 1.1 Mejorar el estado físico de la Red Carretera Federal a través de la conservación y reconstrucción para aumentar el bienestar, la conectividad y seguridad de los usuarios de la infraestructura carretera.

Acción puntual 1.1.1 Concluir la pavimentación de los caminos de acceso a cabeceras municipales en zonas indígenas del Estado de Oaxaca.

Estrategía prioritaria 1.4 Incrementar la cobertura y accesibilidad de las vías de comunicación para impulsar el desarrollo regional y disminuir la marginación.

Acción Puntual 1.4.1 Incrementar la cobertura de la red rural en zonas de alta y muy alta marginación.

La alineación del Pp U004 con este objetivo y líneas de acción derivan de la importancia para el sector en la promoción de la conectividad para el tránsito de personas y mercancías, la unión de poblaciones y el acceso a bienes y servicios que integre a comunidades marginadas, indígenas y/o aisladas con el resto de la población.

### 3. COBERTURA

#### 3.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL

Uno de los elementos mínimos a considerar para la identificación de la problemática consiste en que esta debe contener a la población o área de enfoque, por lo cual para su determinación se retoma la definición de la problemática:

“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes enfrentan limitaciones en la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo”.

La problemática identificada contiene al área de referencia que presenta el problema, y por tal resulta potencialmente elegible para recibir el componente generado por el programa, mismo, que determina como área de enfoque potencial a:





“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes”.

Atendiendo a esta definición se pueden considerar como características del área de enfoque potencial:

- 1) Municipios cuyo grado de marginación se encuentre en el rango de media a muy alta, de conformidad con los índices de marginación por municipio y/o localidad emitidos por CONAPO.
- 2) Municipios cuyas comunidades presenten necesidades de mejora en sus caminos rurales sin pavimentación (terracería) y/o sus carreteras alimentadoras.

En ese marco, la población potencial del programa se limita aquellos municipios clasificados con medio, alto y muy alto grado de marginación, mismos que suman 1,614 de los 2,457 municipios que integran las 32 entidades federativas del territorio nacional de México, de acuerdo con las cifras del INEGI y CONAPO<sup>23</sup>.

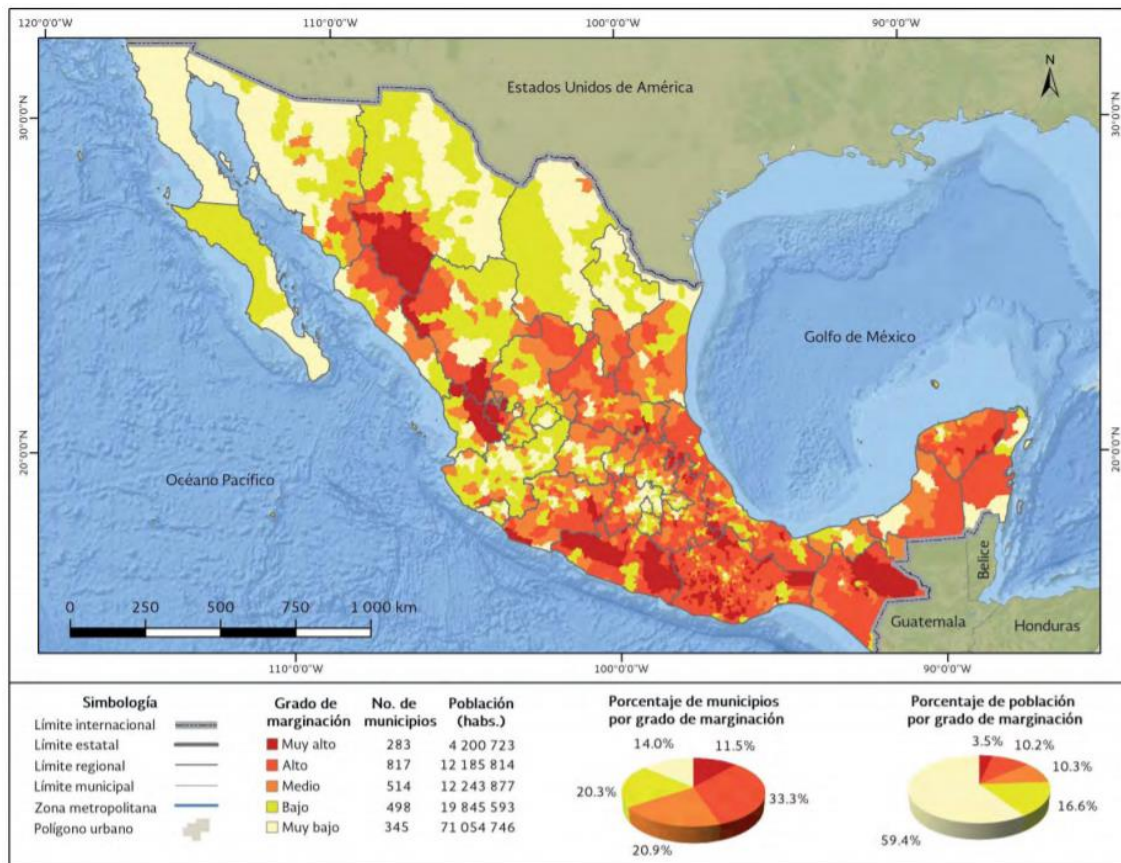
## **Mapa México: Grado de Marginación por Municipio, 2015.**

---

<sup>23</sup> Anexo B1, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06\\_Anexo\\_B1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06_Anexo_B1.pdf)







Fuente: Anexo B1, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06\\_Anexo\\_B1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06_Anexo_B1.pdf)

Como se puede apreciar en la imagen anterior (Mapa México), son 283 municipios con un grado de marginación muy alto lo que representa el 11.5%, 817 municipios tienen un grado de marginación alto lo que incorpora el 33.3% y 514 con un grado de marginación medio que simboliza el 20.9%.

### 3.2 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO

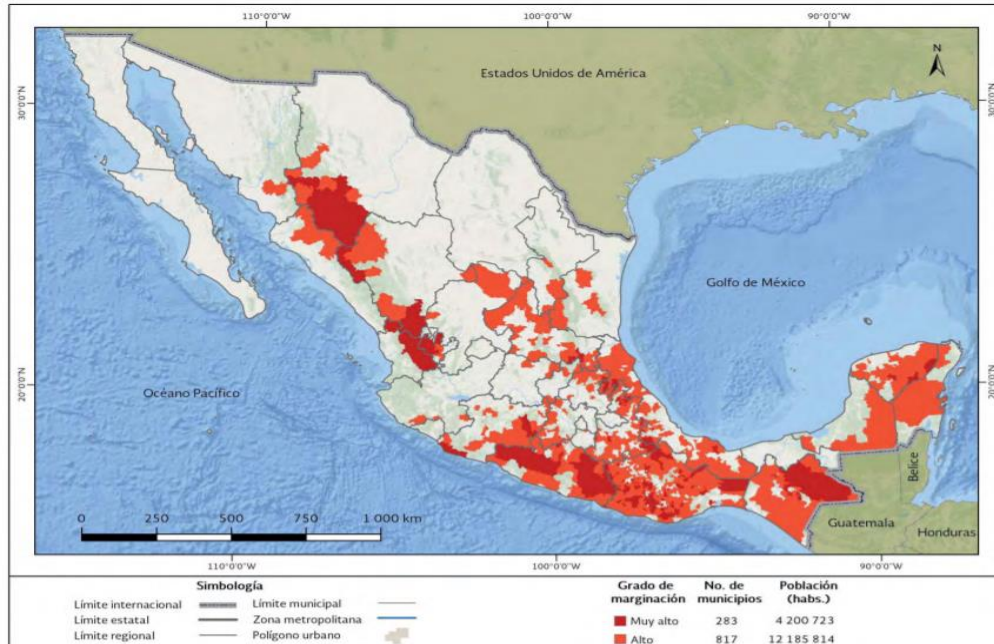
El área de enfoque objetivo corresponde a la parte del área de enfoque potencial que el programa pretende atender en un periodo determinado; por lo que actualmente la estrategia de atención es iniciar con municipios que tienen una alta y muy alta marginación, en el caso del Pp U-004 y atendiendo a las necesidades de pavimentación se puede definir como:

“Los municipios con localidades de alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes”.



Cabe mencionar, que existen 283 municipios con muy alta marginación y 817 con alta marginación en México, dando un total de 1,100 municipios como se puede observar en la siguiente imagen:

**Mapa México: Municipios con Grado de Marginación Alto y Muy Alto, 2015.**



Fuente: Anexo B1, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06\\_Anexo\\_B1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06_Anexo_B1.pdf)

Como parte de la delimitación del alcance en la intervención del Pp U-004, el área de enfoque objetivo debe cumplir con característica establecidas que fungen como criterios de elegibilidad para recibir los apoyos en la pavimentación de caminos rurales, tales como:

- 1) Otorgamiento de subsidio celebrado con la SCT en materia de reasignación de recursos.
- 2) Grado de marginación del municipio o localidad de media a muy alta, de conformidad con los índices de marginación por municipio y/o localidad emitidos por CONAPO.
- 3) Municipios cuyas comunidades presenten necesidades de mejora en sus caminos rurales sin pavimentación (terracería) y/o carreteras alimentadoras.





- 4) Comunidades que requieran mejorar las condiciones físicas de sus caminos y/o carreteras, que les permita eficientar los accesos y conectividad a cabeceras municipales con población preferentemente indígenas<sup>24</sup>.

La revisión del cumplimiento de estas características será atendida por parte de los Centros SCT, quienes realizarán recorrido de revisión de las características del estado actual de los caminos a pavimentar; mientras la DGC realizará las gestiones correspondientes para para la formalización de los Convenios de otorgamiento de subsidio que permitan el otorgamiento de los apoyos.

En este sentido se plantea la intervención del Pp U-004 en 350 municipios<sup>25</sup>, principalmente en los estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Chihuahua y Durango.

### 3.3 CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE

Atendiendo a las características con que debe contar el área de enfoque objetivo, la SCT se ha dado a la tarea de realizar estimaciones de las cabeceras municipales que se pretenden atender como parte de la pavimentación de caminos.

De acuerdo con los Índices de Marginación por Entidad Federativa, los Estados que cuentan con un grado de marginación muy alto son Chiapas, Oaxaca y Guerrero; sin embargo, son los dos últimos quienes cuentan con Municipios con convenios de otorgamiento del subsidio, los cuáles no cuentan con caminos pavimentados para acceder a sus cabeceras municipales, además conformarse total o parcialmente por comunidades indígenas.

En este contexto la SCT se ha planteado para el ejercicio fiscal 2020 el otorgamiento de apoyos para la pavimentación de 133 obras, las cuales se implementarán en el estado de Oaxaca en las siguientes regiones:

---

<sup>24</sup> El cumplimiento de la característica del área de enfoque objetivo deberá atender a la autodeterminación de pueblos indígenas y sus características de acuerdo con lo establecido por CONAPO y/o INEGI y encontrarse esta característica del municipio en los censos y actualizaciones realizadas por estas instancias.

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Construcción de caminos rurales. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>





### Integración de Obras por Región 2020.

Región	Número de Obras
Chatina	2
Chinanteco	7
Chontal de Oaxaca	2
Chocholteco	3
Cuicateco	4
Ixcateco	1
Mazateco	4
Mixe	8
Mixteco	53
Náhuatl	1
Zapoteco	48
<b>Total</b>	<b>133</b>

Fuete: Elaboración propia con datos de la Conferencia sobre programas del bienestar<sup>26</sup>.

### 3.4 FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

La frecuencia en la actualización del área de enfoque potencial y objetivo es llevada a cabo de manera anual, ya que por medio de una revisión se verifican los municipios que ya han sido atendidos, así como aquellos que se encuentran en espera de atención, verificando el cumplimiento con los criterios de elegibilidad.

Esto permite dimensionar el avance del programa a través de metas anuales, así como verificar las necesidades de los municipios a través de la corroboración dicha necesidad; esta actualización es realizada por los Centros SCT; sin embargo en caso de existir peticiones adicionales a las metras ya establecidas se verifica la existencia de la necesidad y en caso de ser procedente se realiza una visita de revisión del camino y cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

<sup>26</sup> Programa de Pavimentación de Caminos a Cabeceras Municipales, Conferencia sobre Programas del Bienestar, disponible en:

<https://www.gob.mx/stps/articulos/programa-de-pavimentacion-de-caminos-a-cabeceras-municipales-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>





Las características que deben cumplir los caminos elegibles deben contar con apego a los lineamientos del programa, así como a las características de los municipios tomando como fuente principal el Índice de Marginación más reciente publicado por el Consejo Nacional de Población; así como el procedimiento establecido en la Guía Técnica Administrativa y Operativa publicada por la SCT.<sup>27</sup>

## 4. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

En este apartado se analizan una serie de soluciones viables, que permita seleccionar la alternativa que genere mayores beneficios para la población objetivo en el menor tiempo y costo posible. Para ello es necesario que del problema público identificado como, **“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes enfrentan limitaciones en la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo”**, se traslade a la situación deseada y se refleje como el objetivo del programa.

Derivado a lo anterior, el objetivo del programa descrito en el árbol de objetivos se identifica como; **“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones eficientes favorecen la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo”**. En este sentido se identificaron 3 alternativas viables que contribuyen al cumplimiento de dicho objetivo y revertir las causas directas expuestas en el árbol de problemas.

A continuación, se presentan las causas directas que mantienen el estado actual del problema, así como la identificación de los medios (bienes o servicios) necesarios para el cumplimiento del objetivo.

- **Causa 1: La inversión focalizada en proyectos de gran impacto económico, se puede distribuir con:**

---

<sup>27</sup> Guía Técnica Administrativa y Operativa disponible en:

[http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGC/DGC/Cabeceras\\_municipales/archivos\\_pdf/GUIA\\_TECNICA\\_COMPLETA\\_V13-07-2020.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGC/DGC/Cabeceras_municipales/archivos_pdf/GUIA_TECNICA_COMPLETA_V13-07-2020.pdf)





- **Medio: Promoción de proyectos de caminos en comunidades marginadas por parte de los Gobiernos Estatales.**

1) La promoción de proyectos de caminos en comunidades pequeñas por parte de los Gobiernos Estatales: Esta acción permitiría que los Gobiernos Estatales impulsen y promocionen proyectos con baja rentabilidad socioeconómica dado la densidad del tráfico vehicular, sin embargo, para llevar a cabo estas acciones se necesita de inversiones previas para los estudios correspondientes. En este orden, dicha alternativa queda fuera del marco de las competencias de la Unidad Responsable por lo cual se descarta como propuesta de programa.

- **Causa 2: Bajo interés de empresas constructoras por proyectos de infraestructura en municipios con población dispersas**, se puede incentivar con:
  - **Medio: Costos competitivos en el traslado de materiales y maquinaria.**

2) Costos competitivos en el traslado de materiales y maquinaria: Las condiciones de dispersión de las comunidades de media a muy alta marginación, incrementa los costos de traslado de materiales y equipo de maquinaria pesada de empresas constructoras, lo que desalienta su participación en proyectos de esta índole, el contar con apoyos vuelve atractiva la participación de oferentes lo que puede garantizar la ejecución de proyectos de bajas especificaciones, sin en cambio, el nivel de incidencia en la solución del problema es baja, pues contar con estos apoyos no garantiza la solución del problema.

- **Causa 3: Caminos rurales y carreteras alimentadoras deficientes**, se aminora con:
  - **Medio: Apoyo económico a municipios para mejorar las condiciones de caminos rurales y las carreteras alimentadoras.**

3) Apoyos económicos a municipios para mejorar las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras: Esta acción permitirá que se atienda el problema de manera eficaz, dado la incidencia que tiene entregar apoyos de manera directa a los municipios beneficiados, quienes fungen como responsables de la ejecución de las obras, asimismo y con el fin de garantizar el correcto destino de los recursos la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitirá lineamientos en los cuales se especifique de manera puntual la operación del programa, así como las obligaciones de ambas partes, los instrumentos jurídicos (Convenios de coordinación para el otorgamiento del subsidio) en la materia y las acciones de control, vigilancia, seguimiento y evaluación de los





recursos federales, a través de las diferentes instancias correspondientes (SCT, SHCP, ASF, OIC, etc.).

En este sentido, la selección de las alternativas se somete a la valoración de los siguientes criterios que nos permitan visualizar las factibilidades de implementación, física, técnica, presupuestaria y de menor tiempo en obtener resultados entre otros.

## MATRIZ DE ALTERNATIVAS

Criterios de Valoración	Alternativa 2	Alternativa 3
	Costos competitivos en traslado de materiales y maquinaria.	Apoyos económicos a municipios para mejorar las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras.
Menor costo de implementación	2	3
Mayor financiamiento disponible	1	3
Menor tiempo para obtener resultados	2	3
Aceptación de la alternativa por parte de la población afectada	1	3
Mayor viabilidad técnica del programa	2	3
Mayor capacidad institucional	2	3
Mayor impacto institucional	2	3
Mejores resultados esperados	1	3
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

Escala: 1=Peor; 2=Intermedio; 3=Mejor

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar en la Tabla “Matriz de Alternativas” la opción con la valoración más alta es la alternativa 3 “Apoyos económicos a municipios para mejorar las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras”, con 24 puntos.

La implementación de la alternativa 3 no genera mayores costos dado que la coordinación entre los Centros SCT y los municipios beneficiados se realiza con el mismo capital humano y financiero con el que cuentan, asimismo, para el criterio de menor tiempo para obtener resultados resalta la misma alternativa ya que la construcción de las obras se realiza con mano de obra local, esto permite que optimizar los tiempos de ejecución de las obras, para el rubro de aceptación de la alternativa por parte de la población afectada resalta como la





mejor ya que los beneficios se ven de manera inmediata, asimismo se ofertan empleos directos de las propias cabeceras municipales. Es mismo sentido los resultados son mejores a los esperados, debido a que la pavimentación de los caminos se realiza de manera manual reflejando mejor calidad en la pavimentación de los caminos.

De acuerdo con el análisis de los criterios se logró identificar que la mejor opción para revertir el problema es la alternativa No. 3.

## 5. DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO O CON CAMBIOS SUSTANCIALES

### 5.1 MODALIDAD DEL PROGRAMA

En congruencia con la problemática identificada como **“Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes enfrentan limitaciones en el acceso y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo”**.

, así como las factibilidades de atención y la eficiencia de los tiempos en obtener resultados y la operación, se propone un Programa de modalidad U, de acuerdo con las definiciones de las modalidades de los programas de la Administración Pública Federal, que se encuentran clasificadas en el Anexo 2. “Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp’s)” del Manual de Programación y Presupuesto 2020<sup>28</sup>, se presenta la clasificación del Programa.

**Clasificación del Programa Presupuestario.**

Tipo Programa Presupuestario (TPP)	Modalidad (MOD)	Programa Presupuestario	Características Generales
1.Programas Federales	U – Otros Subsidios	004 – Mejora en la Conectividad Municipal a través de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras.	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.

En la tabla anterior se muestran las características generales con las que el programa cuenta, las cuales son consistentes con la operación, dado que el programa entrega los

<sup>28</sup> Anexos, Manual de Programación y Presupuesto 2020, consultado el 03 de enero de 2020, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/486046/Anexos del Manual de Programacion y Presupuesto\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/486046/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2020.pdf)







apoyos de manera directa a los municipios beneficiados a través de convenios lo que es consistente con los programas de modalidad U.

## 5.2 DISEÑO DEL PROGRAMA

El Pp U-004 está a cargo del Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, de conformidad a las atribuciones que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 36.- *“A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos, fracción XXII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares.*

En este contexto la operación del Pp U-004 se lleva a cabo a través de la Unidad 210 - Dirección General de Carreteras en función de las actividades designadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículo 17; fracciones:

- I. Participar en la planeación, coordinación y evaluación de los programas carreteros para la construcción y modernización de la red federal de carreteras, así como para la construcción, modernización, reconstrucción y conservación de los caminos rurales y alimentadores;*
- II. Elaborar y difundir los lineamientos generales para la integración de los planes y programas en materia de construcción, modernización, reconstrucción y conservación de caminos rurales y alimentadores, a fin de que sean congruentes con el Programa Sectorial;*
- III. Elaborar con los Centros SCT, los estudios y proyectos para la ejecución de los programas de construcción y modernización de carreteras federales, puentes, caminos rurales y alimentadores y de las obras auxiliares y accesorias y participar en la revisión de los que realicen otras unidades administrativas, dependencias y entidades federativas;*

### **Características de la operación del Pp U-004**

Dado que el programa se encuentra clasificado bajo la modalidad U, la operación se caracteriza por no estar sujeto a reglas de operación y otorgar los subsidios mediante convenios. En este sentido, el Pp U-004 regula la planeación, ejecución y seguimiento, a través de lineamientos.

Para que la SCT otorgue el subsidio correspondiente a los municipios identificados en el área de enfoque potencial y objetivo, estos deberán cumplir con los requisitos detallados





en el numeral VI, de los Lineamientos de Operación del Programa Presupuestario U004<sup>29</sup> tales como:

- a) *Solicitud de asignación de apoyo económico, que cumpla con la cobertura, la población objetivo y los componentes del programa, firmada por el servidor público que tenga las facultades legales aplicables en “El Municipio”.*
- b) *Demostrar estar al corriente con las obligaciones previamente contraídas con “La SCT, en su caso.*
- c) *Suscribir el convenio para el otorgamiento de los subsidios respectivos.*
- d) *En caso de solicitar el subsidio para pavimentación de caminos a cabeceras municipales “El Municipio”, deberá acreditar no contar con algún camino rural pavimentado que conecte con la cabecera municipal.*
- e) *En caso de solicitar el subsidio para la construcción, modernización o conservación de caminos rurales y/o carreteras alimentadoras, “El Municipio” deberá acreditar no contar con recursos para algún otro componente del programa.*
- f) *Escrito en el que “El Municipio” justifique que el camino a pavimentar, construir, modernizar, conservar o reconstruir, se busca la conectividad de localidades de media, alta y muy alta marginación.*
- g) *Escrito de aceptación de “El Municipio” para incorporar la adopción de mano de obra local, para la ejecución de los trabajos considerados en “El Programa”, en los trabajos relativos a la pavimentación de caminos a cabeceras municipales.*

Posteriormente a ser seleccionados de conformidad al procedimiento de selección y para la ministración de los recursos es necesario suscribir un convenio de acuerdo con el modelo establecido por la SCHP y contar con el registro de la cuenta bancaria específica en la que se realizarán las ministraciones de los recursos.

Del control, vigilancia y seguimiento de la ejecución de los recursos es la SCT quien realiza dichas actividades a través de los Centros SCT quienes asignan un Residente de Obra que supervisa los trabajos, mediante la verificación de las comprobaciones documentales, el registro del avance físico, evidencias fotográficas y visitas de obra.

De los recursos no devengados que los municipios no ejerzan al 31 de diciembre del año en curso, deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación en un plazo no mayor a los 15 días naturales.

---

<sup>29</sup> Lineamientos de Operación del Programa Presupuestario U004, disponible en: [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGC/DGC/Cabeceras\\_municipales/archivos\\_pdf/lineamientos\\_U004\\_06\\_03\\_2020.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGC/DGC/Cabeceras_municipales/archivos_pdf/lineamientos_U004_06_03_2020.pdf)





## 5.3 PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS

Conforme a la definición del problema, el área de enfoque y lo que se establece en el artículo 5, fracción I, *Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente;* y fracción X, *Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente; de la Ley General de Desarrollo Social.*<sup>30</sup> El Pp U-004 no le aplica el rubro de padrones de beneficiarios, dado que no entrega subsidios directamente a personas, sino los entrega a “Cabeceras municipales con comunidades de media a muy alta marginación con caminos no pavimentados”, la cual se clasifica como área de enfoque objetivo.

A pesar de lo antes expuesto, el programa integra base de información en las que se especifica el área de enfoque atendida, por entidad y municipio, así como el monto ministrado y los kilómetros de caminos pavimentados.

Entidad	Municipio	Grado de Marginación	Monto ministrado	Kilómetros atendidos en el periodo

## 5.4 MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

De acuerdo con la Metodología del Marco Lógico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación estratégica que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora. Organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa Presupuestario (Pp)<sup>31</sup>.

Bajo esta premisa a continuación se presenta la estructura analítica de la relación del problema – solución – objetivos de la MIR del Pp U-004.

<sup>30</sup> Ley General de Desarrollo Social, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

<sup>31</sup> Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)





Estructura Analítica Pp U-004		Matriz de Indicadores para Resultados	
Problemática	Solución	Nivel de la MIR	Resumen Narrativo
<p><b>Efectos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Incremento de las divergencias regionales y deterioro de los sectores estratégicos de la economía nacional.</li> <li>-Polarización social de localidades marginadas y/o población indígena.</li> <li>-Incremento en tiempo y costos de traslado.</li> <li>-Concentración de la actividad económica y comercial en cabeceras municipales.</li> <li>-Insuficientes bienes, servicios y centros generadores de empleo en localidades marginadas.</li> </ul>	<p><b>Fines</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reducción de las divergencias regionales de conectividad en localidades marginadas”</li> <li>-Inclusión social de localidades marginadas y/o población indígena.</li> <li>-Reducción en tiempo y costos de traslado.</li> <li>-Dispersión de la actividad económica y comercial en cabeceras municipales.</li> <li>-Suficientes bienes, servicios y centros generadores de empleo en localidades marginadas.</li> </ul>	<b>Fin</b>	<p>Contribuir con reducir las divergencias regionales de conectividad, a través del mejoramiento de la red rural y alimentadora en condiciones eficientes de acceso y conectividad para municipios de media, alta y muy alta marginación.</p>
<p><b>Problema</b></p> <p><b>-Área de enfoque</b></p> <p>Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes.</p> <p><b>-Descripción del problema</b></p> <p>Enfrentan limitaciones en la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo.</p>	<p><b>Objetivo</b></p> <p><b>-Área de enfoque</b></p> <p>Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones eficientes.</p> <p><b>-Descripción del resultado esperado</b></p> <p>Favorecen la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo.</p>	<b>Propósito</b>	<p>Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones eficientes favorecen la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo.</p>
<p><b>Causas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bajos estímulos económicos a municipios para mejorar las condiciones de caminos rurales y las carreteras alimentadoras.</li> <li>2. Gobiernos Estatales y Municipales con limitados recursos</li> </ol>	<p><b>Medios</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo económico a municipios para mejorar las condiciones de caminos rurales y las carreteras alimentadoras.</li> <li>2. Gobiernos Estatales y Municipales con suficientes recursos materiales,</li> </ol>	<b>Componentes</b>	<p>Apoyo económico a municipios para mejorar las condiciones de caminos rurales y carreteras alimentadoras entregado.</p>





Estructura Analítica Pp U-004		Matriz de Indicadores para Resultados	
Problemática	Solución	Nivel de la MIR	Resumen Narrativo
materiales, económicos, técnicos y humanos.	económicos, técnicos y humanos.		
<b>Causas Indirectas</b> 1.1. Bajo interés de los órdenes de gobierno por el desarrollo y mejora de conectividad en localidades media, alta y muy alta marginación. 2.1. Desconocimiento de las necesidades de conectividad y condiciones de accesibilidad de localidades marginadas y/o pueblos indígenas.	<b>Medios Indirectos</b> 1.1. Coordinación de acuerdos entre los órdenes de gobierno en la ministración de recursos para el desarrollo de conectividad y mejoras de accesibilidad a cabeceras municipales. 2.1. Conocimiento de las necesidades de conectividad y condiciones de accesibilidad de localidades marginadas y/o pueblos indígenas.	<b>Actividades</b>	Formalización de convenios entre los órdenes de Gobierno en la ministración de recursos para el desarrollo de conectividad y mejoras de accesibilidad a cabeceras municipales.





# COMUNICACIONES

SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Detalle de la Matriz								
<b>Ramo:</b>		9 - Comunicaciones y Transportes						
<b>Unidad Responsable:</b>		210 - Dirección General de Carreteras						
<b>Clave y Modalidad del Pp:</b>		U- Otros subsidios						
<b>Denominación del Pp:</b>		U-004- Mejora en la Conectividad Municipal a través de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras						
Clasificación Funcional:								
<b>Finalidad:</b>		3 - Desarrollo Económico						
<b>Función:</b>		5 - Transporte						
<b>Subfunción:</b>		1 - Transporte por Carretera						
<b>Actividad Institucional:</b>		3 - Carreteras eficientes, seguras y suficientes						
Objetivo			Fin			Supuestos		
Contribuir con reducir las divergencias regionales de conectividad, a través del mejoramiento de la red rural y alimentadora en condiciones eficientes de acceso y conectividad para municipios de media, alta y muy alta marginación.			1			Existe una integración regional que promueve el desarrollo y crecimiento económico de las zonas rurales con marginación media, alta y muy alta.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Índice de conectividad vial	Este indicador mide la conectividad existente entre regiones y ciudades a través de vialidades terrestres, toma valores de entre 0 y 100, donde 100 es la excelencia en la conectividad vial.	El índice es calculado por el Foro Económico Mundial como parte del subítem 2.01 del Reporte Global de Competitividad; considera 2 elementos: una medida de velocidad promedio y una medida de rectitud de la carretera; es elaborado considerando información de Google Directions y Open Street Map.	Absoluto	Índice	Estratégico	Eficacia	Anual	The global competitiveness report / Foro Económico Mundial. Disponible en: <a href="https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019">https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019</a>
Propósito								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones eficientes favorecen la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo.			2			Habitantes de los municipios con vías de accesibilidad y conectividad mejoradas demandan bienes, servicios y oportunidades de empleo en la región.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de atención en la mejora de accesibilidad y conectividad en municipios con localidades de media a muy alta marginación.	Es la relación porcentual en la mejora de accesibilidad y conectividad de los caminos rurales y/o carreteras alimentadoras respecto de los programados.	(Número de kilómetros mejorados / Número de kilómetros programados) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Avances y cierres de los programas de la Dirección General de Carreteras Página web de la SCT ( <a href="http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/">http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/</a> )
Componente								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Apoyo económico a municipios para mejorar las condiciones de caminos rurales y carreteras alimentadoras entregado.			3			Proveedores suministran suficientes materiales y equipo de construcción en las localidades donde se realizan los trabajos de obra. Existen condiciones climatológicas favorables en las localidades en donde se llevan a cabo las obras.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de municipios que reciben apoyos para la mejora de caminos rurales y carreteras alimentadoras	Es la relación porcentual de la entrega de apoyos a los municipios para mejorar los caminos rurales y carreteras alimentadoras, respecto de los programados.	(Número de municipios que recibieron el apoyo para mejorar los caminos rurales y carreteras alimentadoras / Número de municipios programados) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Semestral	Programa de pavimentación de caminos a cabeceras / Caminos propuestos / caminos atendidos. Página web de la SCT ( <a href="http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/">http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/</a> )
Actividad								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Formalización de convenios entre los ordenes de gobierno en la ministración de recursos para el desarrollo de conectividad y mejoras de accesibilidad a cabeceras municipales.			4			Los municipios cumplen en tiempo y forma con el ejercicio ordenado de los recursos, estipulado en los convenios.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de convenios en materia de reasignación de recursos formalizados	Es la relación porcentual entre el número de convenios formalizados respecto a los programados.	(Número de convenios formalizados / Número de convenios programados) * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Convenios de Coordinación Página web de la SCT ( <a href="http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/">http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/</a> ) en el apartado "programa de caminos a cabeceras"
Porcentaje de cumplimiento en la ministración de recursos	Es la relación porcentual entre el número de ministraciones efectuadas respecto al número de ministraciones programadas.	(Número de ministraciones efectuadas / número de ministraciones programadas) * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Reportes de ministración por camino, disponibles en la Dirección General de Carreteras de la SCT





## 6. SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES

Uno de los objetivos planteados por Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es desarrollar de manera transparente una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecten a la mayoría de las personas de cualquier condición, facilite el traslado de bienes y servicios que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional<sup>32</sup>.

Bajo esta tónica, se realizó el análisis de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal considerados en la Estructura Programática a emplear en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020<sup>33</sup>, con fin de identificar “similitudes o coincidencias y/o complementariedades”<sup>34</sup>, con el Pp U-004 “Mejora en la conectividad por caminos rurales y carreteras alimentadoras”, sin embargo, atendiendo a la definición de estos términos se puede concluir que no se encontró algún programa con características de similares o complementarias.

Así mismo, en el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, existen programas como el K-031 “Proyectos de Construcción de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales” (K-031) y el K-37 “Conservación de Infraestructura de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras” (Pp K-037), que pudieran parecer similares y/o complementarios con el Pp U-004, no obstante, todos cuentan con propósito, componentes, áreas de enfoque y operación diferentes al Pp U004 tal como se muestra a continuación.

Es importante resaltar las siguientes precisiones de cada programa:

- Pp K-031 “Proyectos de construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales”; este programa es de operación directa de la DGC; sin embargo la selección

<sup>32</sup> Programa de trabajo 2019, Comunicaciones y Transportes, disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477031/Programa\\_de\\_Trabajo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477031/Programa_de_Trabajo.pdf)

<sup>33</sup> Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020, disponible en:

[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura\\_programatica/1\\_EstructurasProgramaticas\\_paRaPPEF2020.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paRaPPEF2020.pdf)

<sup>34</sup> Las similitudes o coincidencias: se refiere a programas vigentes de la Administración Pública Federal (APF), que cuenten con objetivos similares al programa propuesto o con cambios sustanciales. Complementariedades: aquellos programas que cuenten con la misma población o área de enfoque objetivo respecto al programa propuesto o cambios sustanciales.

De acuerdo con el numeral 4.7 Análisis de similitudes o complementariedades, de los Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación de fecha 29 de agosto de 2019, disponible en:

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio\\_VQZ.SE.164.19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf)





de los caminos se encuentra sujeta a la promoción o intervención de los Gobiernos Estatales, toda vez que existen convenios de desconcentración que establecen a las Entidades Federativas como responsables de la Red rural y alimentadora; así mismo se encuentra sujeto al registro en cartera de inversión por parte de la SHCP, lo cual implica que para la materialización de infraestructura se requiere el cumplimiento de los parámetros de rentabilidad socioeconómica establecidos para tal fin.

- Propósito: Los usuarios de caminos rurales y alimentadoras cuentan con infraestructura carretera construida y modernizada.
  - Componente: Caminos rurales y alimentadores construidos y modernizados.
  - Área de Enfoque: Proyectos de caminos rurales y carreteras alimentadoras.
- Pp K-37 “Conservación de infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras”; este programa es de operación directa de la DGC; sin embargo, la selección de los caminos por conservar se encuentra sujeta a la promoción o intervención de los Gobiernos Estatales, toda vez que existen convenios de desconcentración que establecen a las Entidades Federativas como responsables de la Red rural y alimentadora; así como de la selección de los caminos en función de sus estado físico para ser incluidos en el programa de conservación de caminos rurales y alimentadoras del ejercicio fiscal, mismo que debe contar con registro en cartera de inversión de la SHCP con los criterios de rentabilidad socioeconómica correspondientes.
- Propósito: Los usuarios de caminos rurales y alimentadora cuentan con seguridad y mejores condiciones físicas de la infraestructura carretera.
  - Componente: Caminos rurales y carreteras alimentadoras conservados.
  - Área de Enfoque: Red de caminos rurales y carreteras alimentadoras.
- Pp U-004 “Mejora en la conectividad a través de caminos rurales y carreteras alimentadoras”; este programa es de operación directa de la DGC a través de convenios de coordinación para el otorgamiento de subsidios; por lo cual la promoción de los caminos a conectar debe ser por parte de los Gobiernos Municipales y estar sujeta a los criterios de selección establecidos por la SCT a través de los lineamientos del programa; el otorgamiento de subsidio no implica el cumplimiento de condiciones de rentabilidad socioeconómica ya que va dirigido a localidades marginadas y preferentemente con población indígena para ser conectadas a través de caminos rurales o carreteras alimentadoras construidas,







pavimentadas o mejoradas; así mismo la ejecución de los recursos y por tal construcción, conservación o pavimentación de caminos se encuentra a cargo de los Municipios beneficiados, mientras la verificación y control de los mismos a cargo de SCT.

- Propósito: Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones eficientes favorecen la accesibilidad y conectividad de la población a bienes, servicios y centros generadores de empleo.
- Componente: Apoyos económicos a municipios para mejorar las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras entregados.
- Área de Enfoque: “Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación con caminos rurales y/o carreteras alimentadoras en condiciones deficientes”.

## 7. PRESUPUESTO

### 7.1 IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El presupuesto del que se pretende hacer uso para la operación del Pp U004 corresponde a recursos fiscales de tipo federal; mismos que se pretenden sean reasignados a los municipios que cuenten con convenios de otorgamiento de subsidio celebrados entre la SCT y el municipio y que se encuentran en las previsiones de atención para el presente ejercicio fiscal; éstas reasignaciones serán otorgadas por medio de ministraciones mensuales en función del avance en la pavimentación de caminos.

En función de lo anterior la SCT estima que para el ejercicio fiscal 2021 los recursos requeridos para la operación del programa ascienden a un monto total de \$ 2,500,000,000.00 que serán destinados a la actividad institucional 10 Carreteras alimentadoras y caminos rurales eficientes, seguras y suficientes.

Toda vez que el Presupuesto de Egresos para la Federación ya ha sido aprobado, para el presente ejercicio fiscal se plantea adecuar el presupuesto asignado al Pp K-037 Conservación de caminos rurales para contar con disponibilidad de recursos para la pavimentación de caminos como parte del Pp U-004; porque el impacto generado por la operación del programa no representará costos adicionales para la Federación a la vez que





se impulsa el cumplimiento de una de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo a la modalidad (U-subsidios) y objetivos que cumple el programa, los recursos que pretende ejercer pertenecen, de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto al capítulo 4000 referente a subsidios y subvenciones.





## ANEXO 1 FICHA CON DATOS GENERALES DEL PROGRAMA PROPUESTO

### 09 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Modalidad del Programa: U

Denominación del Programa: MEJORA EN LA CONECTIVIDAD A TRAVÉS DE CAMINOS RURALES Y CARRETERAS ALIMENTADORAS

Unidades Responsables:

Denominación de la UR	Funciones de cada UR respecto al programa propuesto
210 Dirección General de Carreteras	Verificar el cumplimiento de las características de elegibilidad de los Municipios que formen parte del área de enfoque del programa, verificar las características físicas y estado actual de los caminos seleccionados para su pavimentación, modernización o mantenimiento, verificar el cumplimiento de elegibilidad para la construcción de caminos, coordinar y dar seguimiento a la formalización de convenios, realizar la ministración de recursos a los municipios.

### Recursos presupuestarios requeridos para el primer año de operación

Capítulo	Monto en pesos corrientes
4000 Subsidios y subvenciones	2,500,000,000.00
TOTAL	2,500,000,000.00

### Fuente u origen de los recursos

Fuente de Recursos	Porcentaje respecto al presupuesto estimado
Recursos Fiscales	100.0
Otros Recursos	0.0





<b>Total</b>	100.0
--------------	-------

Estimación de las metas en el primer año de operación del programa para los indicadores de nivel de fin, propósito, componente y actividad de la MIR

<b>Nivel</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Meta estimada</b>
<b>Fin</b>	Contribuir con reducir las divergencias regionales de conectividad, a través del mejoramiento de la red rural y alimentadora en condiciones eficientes de acceso y conectividad para municipios de media, alta y muy alta marginación.	
<b>Propósito</b>	Los municipios con localidades de media, alta y muy alta marginación presentan condiciones eficientes de acceso y conectividad por medio de caminos rurales y carreteras alimentadoras	<b>100</b>
<b>Componente</b>	Apoyos económicos a municipios para mejorar las condiciones de los caminos rurales y las carreteras alimentadoras entregados	
<b>Actividades</b>	Coordinación de acuerdos entre órdenes de gobierno para la ministración de recursos.	<b>100</b>





## ANEXO2 COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Explicación	Programa de operación directa de la DGC; sin embargo la selección de los caminos se encuentra sujeta a la promoción o intervención de los Gobiernos Estatales, toda vez que existen convenios de desconcentración que establecen a las Entidades Federativas como responsables de la Red rural y alimentadora; así mismo se encuentra sujeto al registro en cartera de inversión por parte de la SHCP, lo cual implica que para la materialización de infraestructura se requiere el cumplimiento de los parámetros de rentabilidad socioeconómica establecidos para tal fin.
¿Este programa se complementarían con el programa propuesto?	No
¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	No
Cobertura geográfica	Nacional
Población o área de enfoque objetivo	Usuarios de caminos rurales y carreteras alimentadoras
Propósito	Los usuarios de caminos rurales y alimentadoras cuentan con infraestructura carretera construida y modernizada.
Dependencia / Entidad	Secretaría de Comunicaciones y Transportes Dirección General de Carreteras
Nombre del Programa	K-031 - Proyectos de construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales





Explicación	Programa de operación directa de la DGC; sin embargo, la selección de los caminos por conservar se encuentra sujeta a la promoción o intervención de los Gobiernos Estatales, toda vez que existen convenios de desconcentración que establecen a las Entidades Federativas como responsables de la Red rural y alimentadora; así como de la selección de los caminos en función de sus estado físico para ser incluidos en el programa de conservación de caminos rurales y alimentadoras del ejercicio fiscal, mismo que debe contar con registro en cartera de inversión de la SHCP con los criterios de rentabilidad socioeconómica correspondientes.
¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?	No
¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	No
Cobertura geográfica	Nacional
Población o área de enfoque objetivo	Usuarios de caminos rurales y carreteras alimentadoras
Propósito	Los usuarios de caminos rurales y alimentadora cuentan con seguridad y mejores condiciones físicas de la infraestructura carretera
Dependencia / Entidad	Secretaría de Comunicaciones y Transportes Dirección General de Carreteras
Nombre del Programa	K-037 - Conservación de infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras





## BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco (1977); La población en México evolución y dilemas. México; Colegio de México 2da Edición.
- Anexos, Manual de Programación y Presupuesto 2020, consultado el 03 de enero de 2020, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/486046/Anexos del Manual de Programacion y Presupuesto 2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/486046/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2020.pdf)
- Banco Mundial, (2019) Crecimiento de la población urbana. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.GROW?locations=MX>
- Banco Mundial, (2015) Proyecto de caminos rurales y carreteras principales. Disponible en: <http://projects.bancomundial.org/P035737/rural-main-roads-project?lang=es>
- Banco Mundial; Nicaragua: Proyecto de infraestructura beneficiará directamente a 75,000 personas en zonas rurales y a la producción agro-industrial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/pressrelease/2011/12/13/wbnicaragua-infraestructure-project-benefit-75000-people-rural-areas-well-agroindustrial-Production>
- Banco Mundial; Report Number: ICRR0021276, Independent evaluation group. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/858811534709177053/pdf/P123447-ICRR.pdf>
- CEPAL (2016); La matriz de la desigualdad social en américa latina. I Reunión de la mesa directiva de la Conferencia regional sobre desarrollo social. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz de la desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)
- Diagnóstico del Sector de la Construcción y Propuestas para el Impulso de la Infraestructura en México. Disponible en: [https://www.cmic.org.mx/cmhc/ceesco/2016/resumen\\_ejecutivo\\_vfinal\\_211215%20\(1\).pdf](https://www.cmic.org.mx/cmhc/ceesco/2016/resumen_ejecutivo_vfinal_211215%20(1).pdf)
- Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020. Disponible en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura\\_programatica/1 EstructurasProgramaticas paraPPEF2020.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2020.pdf)
- Flores Rangel, Jorge Adrián (2014); Infraestructura Carretera: construcción, financiamiento y resistencia en México y América Latina. Revista transporte y territorio.





- Guía de para el diseño de la Matriz de Indicadores para resultados. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- Honduras – Proyecto de Infraestructura Rural: Marco de políticas sobre reasentamiento involuntario. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/320351468033232807/Marco-de-politicas-sobre-reasentamiento-involuntario>
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Nueva ley publicada en el DOF el 21 de mayo de 2003. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32281/cdi-ley-de-la-cdi.pdf>
- Ley General de Desarrollo Social. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf)
- Marco de desarrollo de pueblos indígenas aplicable al proyecto de electrificación rural <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/912401468058738100/pdf/IPP1500MARCO1D1ROLLO1PPII1MEM1FINAL.pdf>
- Mier y Terán, Carlos: Planeación integral y prospectiva del transporte. Disponible en: [http://www.amivtac.org/spanelWeb/file-manager/Biblioteca\\_Amivtac/Reuniones-Nacionales/VI/VI-Tomo-I-9-Conferencia.pdf](http://www.amivtac.org/spanelWeb/file-manager/Biblioteca_Amivtac/Reuniones-Nacionales/VI/VI-Tomo-I-9-Conferencia.pdf)
- Monserrat Huerta, Heliana; Chávez Presa, Flor (2003); Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. Análisis económico, vol. XVIII, núm. 37. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41303703.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
- Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/programa-de-infraestructura-rural-para-el-desarrollo-territor>
- Programa de infraestructura rural para el desarrollo territorial. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139625\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139625_informe_final.pdf)
- Programa de trabajo 2019, Comunicaciones y Transportes, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477031/Programa\\_de\\_Trabajo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477031/Programa_de_Trabajo.pdf)
- Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Disponible en: [www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/conocenos/atribuciones/](http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/conocenos/atribuciones/)







- Temas indígenas. Pueblos mundiales. Página web ONU. Disponible en: <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/index.shtml>
- Tuirán, Rodolfo. Transición demográfica, trayectorias de vida y desigualdad social en México: lecciones y opciones. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n31/v8n31a03.pdf>
- Anexo B1, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06\\_Anexo\\_B1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459287/06_Anexo_B1.pdf)
- Conferencia sobre programas del bienestar Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/programa-de-pavimentacion-de-caminos-a-cabeceras-municipales-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es#:~:text=El%20programa%20%E2%80%9CPavimentaci%C3%B3n%20de%20Caminos,y%20costumbres%20de%20cada%20regi%C3%B3n.&text=As%C3%AD%20con%20tes%C3%B3n%20y%20orgullo,Gobierno%20de%20M%C3%A9xico.>

