



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**Comunidades indígenas y pobreza, Oaxaca,
2012-2018**

**T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL
P R E S E N T A:**

Ángel Negrón Hernández

Asesora:

Mtra. Lloret Sandoval Valentina

México, Ciudad de México

Julio, 2022

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. La pobreza, análisis conceptual	4
1.1 ¿Qué es la pobreza?	4
1.2 La Pobreza desde un enfoque material	4
1.3 Pobreza como un enfoque económico	6
1.4 Pobreza respecto a condiciones sociales	7
1.5 ¿Cómo se mide la pobreza?.....	8
1.6 Línea de pobreza	8
1.7 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	9
1.8 Pobreza multidimensional	10
1.9 Políticas Públicas	14
1.10 ¿Qué es política social?	16
1.11 Estado de bienestar en México	20
1.12 El neoliberalismo en México	23
1.13 ¿Cómo se mide la pobreza en México?.....	27
Capítulo 2. La pobreza en las comunidades indígenas Oaxaqueñas	32
2.1 Oaxaca.....	32
2.2 Población indígena.....	38
2.3 Acceso a justicia.....	42
2.4 Alimentación.....	44
2.5 Salud.....	47
2.6 Vivienda	50
2.7 Desarrollo económico.....	53
2.8 Educación	55
2.9 Regiones del Istmo y Valles Centrales	59
2.10 Región del Istmo de Tehuantepec	60
2.11 Migración.....	60
2.12 Región de Valles Centrales	62
Capítulo 3. Políticas públicas implementadas del 2012 al 2018 para combatir la pobreza en las regiones del Istmo de Tehuantepec y Valles Centrales	65
3.1 Marco Normativo (2014-2018).....	65
3.2 Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)	67
3.3 Estrategia general	70

3.4 Estrategias en particular para los pueblos indígenas.....	72
3.5 Programa Sectorial de Desarrollo Social (2013-2018).....	73
3.6 Cruzada Nacional Contra el Hambre	75
3.7 Definición de hambre.....	76
3.8 Componentes del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre	81
3.9 Etapas de la implementación.....	81
3.10 Seguro de Vida para jefas de familia	83
3.11 Ámbito legal	84
3.12 Reglas de operación.....	84
3.13 Criterios.....	85
3.14 Selección.....	86
3.15 Evaluación Cruzada Nacional Contra el Hambre	86
3.16 Corrupción.....	91
3.17 Rosario Robles y la Estafa Maestra.....	93
3.18 Seguro de Vida para Las Jefas de Familia	93
3.19 Usos y costumbres de las regiones indígenas del Istmo y Valles centrales.....	95
Capítulo 4. Conclusiones	97
Bibliografía	102

Introducción

La pobreza es un problema que afecta la vida y el desarrollo personal de las personas que la padecen. En México desde la década de los ochenta, con la implementación del modelo económico neoliberal, se ha incrementado de manera considerable la brecha entre las personas que concentran la mayor parte de la riqueza nacional, y afectando irónicamente a las personas que presentan más carencias y que, por consecuencia, las primeras en merecer la atención por parte del Gobierno.

El fenómeno de la pobreza es un problema que está integrado por diversos factores, tales como el incumplimiento de sus derechos sociales estipulados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la zona geográfica en la que se encuentran las personas en situación de pobreza y por supuesto los ingresos monetarios que las personas tienen. Por lo que para hacer frente a esta problemática no se puede hacer de forma aislada, se deben tener en cuenta lo multifactorial del problema, de lo contrario, sistemáticamente seguirá el estancamiento de las personas más vulnerables.

De entre los sectores históricamente olvidados, desprotegidos socialmente afectados por la pobreza, son las comunidades indígenas. Las personas indígenas son excluidas habitualmente, tanto del ámbito laboral, como en el social. Lo que provoca que no sean incluidos en el desarrollo económico o social que se pueda generar en su localidad. Si a esta situación le agregamos que sufren de racismo, que son más proclives a violaciones de Derechos Humanos y que nos son tomadas en cuenta sus usos y costumbres. Es fundamental que se implementen políticas públicas que combatan esta segregación hacia los pueblos originarios.

Es por ello, que es fundamental investigar el impacto que tienen las políticas públicas dirigidas a las comunidades indígenas. Determinar si a raíz de estas, se puede hablar de una mejor calidad de vida para las personas indígenas en situación de pobreza; o, por el contrario, si las acciones que se han llevado a cabo no sólo no han producido un desarrollo social entre los diferentes grupos vulnerables que conforman nuestra sociedad, sino que también, pueden ser usadas con fines ilícitos.

El presente trabajo toma como objeto de estudio a Oaxaca, una de las entidades federativas con más variedad étnica en México, así como por ser uno de los estados de la República que cuenta con mayores índices de pobreza y pobreza extrema. En concreto, se abarcó las regiones del Istmo de Tehuantepec y de

Valles Centrales, dos regiones que concentran más de 700 mil personas indígenas distribuidas en distintos tipos de localidades. Esta investigación se realizó para responder a la pregunta si las políticas públicas de combate a la pobreza implementadas en el periodo del 2012 al 2018, mejoraron la calidad de vida en las comunidades indígenas Itsmeñas y del Valle Central.

La hipótesis de la que partió esta investigación fue: en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), no fueron favorables los resultados de las políticas públicas que se implementaron en las regiones del Istmo y de Valles Centrales. La metodología que se usó fue un análisis descriptivo con una técnica documental. Todo con el objetivo de saber, por un lado, si el presupuesto asignado llegó a la población objetivo, así su correcta aplicación; y por otro, Identificar si las políticas públicas se adherieron a los sus usos y costumbres de los pueblos originarios, o bien, si éstas constituyen un impedimento para la implementación de las políticas.

El primer capítulo se enfocó en analizar la importancia que tiene entender a quienes se les considera personas en situación de pobreza y las formas en la que se puede medir. Para que las políticas públicas puedan generar un impacto positivo en la población objetivo, así como para crear las bases para un desarrollo social sostenible. Es fundamental identificar los tipos de pobreza que una persona puede padecer, de lo contrario, no se podrá identificar tanto las ventajas, como las desventajas, de los distintos modelos económicos que un Gobierno puede establecer en su país.

La premisa que dicta que lo que se puede medir se puede mejorar, da cuenta de la importancia que tiene contar con herramientas que nos den muestra de la profundidad del problema a tratar. En muchas partes del mundo se sigue usando únicamente como medida oficial de pobreza el ingreso monetario que puede que puede generar una persona, dejando de lado variables importante como la falta de acceso a sus derechos sociales y/o las características demográficas y culturales de los individuos. Lo que evidentemente es una medición muy cómoda para para los gobiernos, ya que, si los niveles de pobreza son bajos, es indicador que se están implementado las estrategias necesarias para fomentar el desarrollo.

Por último, se investigó las diferencias y consecuencias del Estado Benefactor y el modelo neoliberal. En donde en el primer caso, se identificó las ventajas y desventajas que existen cuando un Estado apoya económicamente a sus gobernados, al contar con la capacidad para regular y controlar su propia producción; en contraparte se analizó el incremento de la desigualdad y marginación que ha producido el acaparar la riqueza nacional en unas pocas manos privilegiadas.

En el segundo capítulo se analizó la pobreza y la marginación que padecen las distintas localidades en Oaxaca. La importancia de este análisis radicó en dar a conocer las particularidades demográficas de las comunidades indígenas en Oaxaca, así como el difícil acceso a ciertas localidades, impiden por un lado que no se pueda generar un desarrollo económico, y por otro, que los comités y mesas de trabajo de programas, no les den la importancia que merece la atención a las localidades indígenas más apartadas.

Adicionalmente a ello, se realizó un desglose de las regiones del Istmo y de Valles Centrales, con el fin de conocer la diversidad etnolingüística, así como sus características demográficas y así tener en cuenta los usos y costumbres que fueron indispensables para la implementación de adecuadas políticas públicas de combate a la pobreza. Se hizo un análisis de las carencias alimentarias, la poca asistencia a los centros educativos, las deplorables condiciones en las que se encuentran sus viviendas, el poco acceso a salud con el que cuentan y el precario ingreso con el que sobreviven.

En el tercer capítulo, se realizó una descripción del Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias que en él se estableció por el ejecutivo federal para combatir la desigualdad y la vulnerabilidad. En especial la meta de un México Incluyente, en donde se especificaron las acciones que se realizaron para el desarrollo social de los pueblos originarios. Adicionalmente a ello, también se exploró el Plan Sectorial de desarrollo social, con el fin de establecer una generación de políticas sociales que velen por las necesidades de las comunidades indígenas.

Se realizó un análisis de la estrategia insignia de la administración de Enrique Peña Nieto, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables. En este trabajo se centró en los efectos de dicho programa en las regiones del Istmo y Valles Centrales. Adicionalmente, se efectuó un recuento de la corrupción realizada por medio de desvíos millonarios que se realizaron a expensas de las personas más necesitadas.

El segundo programa que se analizó fue el del Seguro de Vida para Jefas de Familia, el cual tuvo como objetivo apoyar a las jefas de familia en situación de pobreza, que ante su fallecimiento dejen en situación de vulnerabilidad a sus hijas e hijos en edad escolar (hasta los 23 años), con apoyos económicos, de tal forma que no se vieran en la necesidad de empezar a delinquir y propiciar una aún menor calidad de vida.

Capítulo 1. La pobreza, análisis conceptual

1.1 ¿Qué es la pobreza?

Para poder analizar la pobreza se tiene que revisar los conceptos básicos a través del tiempo. los cuales nos llevan a considerar aspectos teóricos que marcan la experiencia en su estudio, así como determinar e identificar las diferentes aristas en las que ha sido tratado el problema de la pobreza, ya sea por el Estado u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en donde encontramos que cada uno de ellos tiene o maneja un concepto distinto en torno al tema de pobreza.

Por mucho tiempo se quiso encasillar el tema de la pobreza en un formalismo en el cual debe existir un significado universal. De estas pretensiones nacieron conceptos que podríamos definir como oportunos y otros que dejaron algunas dudas, sobre todo en la viabilidad de en sociedades con distintos contextos políticos y sociales. A raíz del surgimiento de distintos conceptos, se pudo identificar que las diferencias entre estos, no era por las diferencias entre los contenidos que plantean, sino por la poca capacidad de entender la naturaleza de la pobreza.

Se puede llegar al consenso que un concepto de pobreza debe incluir dos ejes que deben de quedar claros: un método para incluir a las personas que pueden cubrir económicamente sus necesidades, así como un método para reconocer a las personas que pueden hacer valer sus derechos sociales (Sen, 2000, p. 37). A continuación, presentaré los grupos definiciones más relevantes que se han presentado en torno al concepto de pobreza, así como la forma en la que las capacidades y libertades determinan el grado de aceptación que puede tener un determinado concepto de pobreza.

1.2 La Pobreza desde un enfoque material

En este grupo de conceptos tenemos a los que están estrechamente relacionados con lo material. Las personas caen en situación de pobreza cuando no tienen algo que necesitan para una calidad de vida digna, o porque no poseen las herramientas necesarias para acceder a esas cosas. Estas privaciones se dividen en dos categorías: privación relativa y privación absoluta.

Por un lado, tenemos la privación relativa, la cual está conectada a los sentimientos de carencias. Los bienes materiales no se pueden evaluar, sin una

referencia a la percepción que tienen las personas de ellos. El sentimiento de privación que puede tener una persona está relacionado a sus expectativas, a lo que a su juicio cree que merece y al entendimiento para el que tiene el derecho de disfrutar determinada cosa, es decir, para contar un nivel de vida digna, se debe de considerar el sentimiento de privación con respecto al ingreso, condiciones de empleo o poder (Sen, 2000).

La pobreza la podemos definir como “una privación severa de bienestar físico y bienestar mental, estrechamente asociada con inadecuados recursos económicos y consumos” (Baratz y Grigsby, 1971, 120). Cabe mencionar que en esta ponderación hay que tomar en cuenta aquello con que las personas se comparan realmente, lo que puede representar un problema en el momento de estudiar el criterio de privación relativa. Por ejemplo, si en una comunidad indígena hay una severa escasez de alimentos, de inmediato se considerará que se está frente a un severo problema de pobreza.

Por otro lado, está la privación absoluta, en la cual el concepto de pobreza se consigue a través de informes y datos duros sobre la desnutrición que sea visible y cuantificable en un reporte o diagnóstico de pobreza sin requerir con anterioridad conocer la situación relativa. “La pobreza consiste en un núcleo de necesidades básicas y en un conjunto de otras necesidades que cambian en el tiempo y en el espacio” (Vic George, 1988, p. 208).

De los patrones a considerar en la privación tenemos al tiempo, el cual es necesario delimitar. La duración de determinadas circunstancias en la privación es muy importante a tener en cuenta, por ejemplo, imaginemos el caso en el que en un desastre natural priva de vivienda a una persona indígena en vulnerabilidad y a una persona con recursos suficientes, este último tendrá la capacidad de asegurar la rápida satisfacción de su necesidad; por el contrario, el indígena tendrá más probabilidades de perpetuar su necesidad.

Por tal motivo se debe identificar que las privaciones temporales no son suficientes para determinar a una persona como pobre. En consecuencia, hay pobreza cuando se fomenta por parte del Estado las privaciones, más que por la privación misma. El Banco Mundial,¹ en este sentido, hace referencia a una red de privaciones, para hacer mención a una serie de problemas que pueda sufrir una determinada población al tener distintas combinaciones de problemas a través del tiempo.

¹ Organización internacional que se especializa en finanzas. Creada para disminuir la situación de pobreza a través de créditos y apoyos económicos a los países emergentes.

Es importante aclarar que cuando hablamos de privación se hace referencia a las necesidades básicas que no han sido satisfechas. Habitualmente se tiende a relacionarlo con no contar con dinero, pero no necesariamente debe ser así, ya que el dinero puede ser malgastado; la pobreza por otra parte, hace alusión a que una persona no tiene el dinero requerido para satisfacer sus necesidades. La situación de pobreza es “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo los alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información” (ONU, 2000).

En este primer enfoque de situación en pobreza que muestro, se puede apreciar una distinción clara entre pobreza y necesidad. Por un lado, si a la pobreza la equiparamos con necesidad, tendremos como resultado que una necesidad que no sea producto por falta de recursos, sería suficiente para catalogar a una persona en situación de pobre; por otro lado, si entendemos que una persona entra en situación de pobreza por falta de recursos, en consecuencia, la necesidad no sería un factor para denominar a una persona en situación de pobreza.

1.3 Pobreza como un enfoque económico

Si como se mencionó anteriormente, caer en situación de pobreza está relacionado con una falta de recursos, en consecuencia, se relaciona en el ámbito económico. Los ingresos son una de las herramientas que más se usan para medir la pobreza, al grado que para muchos científicos sociales se consideraba que la pobreza es sinónimo de bajos ingresos.

Para futuras referencias, hay que señalar que el concepto de nivel de vida está relacionado con las necesidades de cada persona o grupo de personas, es importante identificarlo con un concepto generalizado, que no hace referencia a formas en concreto de privaciones, sino a la continua forma de vivir, o más bien de sobrevivir con menos que las demás personas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)² menciona que “al nivel más básico, individuos y familias son considerados pobres cuando su nivel de vida, medido en términos de ingreso o consumo, está por debajo de un estándar específico” (OIT, 1995: 6).

Ringen, menciona que la situación de pobreza es un “nivel de consumo que está por debajo de lo que generalmente es considerado el mínimo decente” (1988: p. 354). Por su parte el Banco Mundial determina a una persona en situación de pobreza como: “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (1990: p. 26). La línea de pobreza (el método más usado para calcular la pobreza en todos los países), utiliza una cantidad establecida en dólares para establecer quién cae

² Ente de las Naciones Unidas que se especializa y se ocupa de los asuntos concernientes al trabajo y a las relaciones laborales.

en pobreza, todo aquel que no alcance dicha cantidad referida será considerado como pobre.

Es importante señalar que este enfoque también hace referencia al tema de la desigualdad. En las definiciones de pobreza que los países en desarrollo han hecho, han tratado de establecer un nivel de ingreso económico requerido para alcanzar un nivel de vida digna en la sociedad. Por lo que hay un vínculo entre desigualdad y pobreza. Si una persona presenta desigualdades en uno o varios aspectos de su vida, será muy difícil para una persona llegar a esos niveles requeridos para esa sociedad, es decir, la brecha económica es lo que conforma la pobreza. Ahora, esto no quiere decir que siempre que haya pobreza existirá también desigualdad; esto sólo se dará si la distancia económica supera un nivel crítico.

Con la perspectiva de Karl Marx,³ y en palabras de Grundrisse (1985) “estos niveles críticos se presentan en la sociedad, en relación con los medios de producción, en donde una persona cae en pobreza cuando la marginan en relación al sistema económico” (p.185), es decir, la pobreza se puede relacionar con el estrato social de la persona y como perpetúa la desigualdad de clases.

1.4 Pobreza respecto a condiciones sociales

En este tercer enfoque me gustaría comentar primero el aspecto de dependencia. Algunos autores han encasillado a una persona como pobre cuando reciben apoyos sociales debido a que no cuentan con ingresos necesarios para cubrir sus necesidades básicas. En términos sociológicos, la pobreza no se refiere a las personas con pocos ingresos, sino a las personas que necesitan de algún apoyo social. “La persona pobre, sociológicamente hablando, es el individuo que recibe asistencia porque carece de medios de subsistencia” (Simmel, 1965: 140).

Esta dependencia está muy relacionada con la exclusión que sufren distintos grupos sociales. La exclusión no sólo impacta a personas, sino también a áreas geográficas enteras, ya que se define no sólo por el ingreso que generan. También se toma en cuenta temas de salud, educación, servicios públicos, vivienda y deudas. De tal forma que de entre las consecuencias que se pueden producir por una exclusión social tenemos: carencia de una vivienda; crisis urbanas; fricciones con grupos étnicos; aumento de desempleo; y pobreza continúa.

³ Filósofo, economista, sociólogo y periodista alemán del siglo XIX considerado como el padre del socialismo científico

En este sentido podemos entender la pobreza como las relaciones sociales que tienen las personas y que pueden ocasionar la exclusión de integrarse a una vida social de forma digna. En Europa se menciona que “Se consideran pobres aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son limitados a tal punto que quedan excluidos del estilo de vida mínimamente aceptable para el Estado miembro en el que habitan” (EEC, 1985).

Tal definición como se puede apreciar es más completa al concepto anteriormente visto de privación, ya que en primer lugar aclara que el término de exclusión no está asociado únicamente a las necesidades materiales que pueda tener un individuo o conjunto de personas; en segundo lugar, incluye problemáticas derivadas de la estigmatización y el rechazo social.

1.5 ¿Cómo se mide la pobreza?

El poder medir la pobreza se ha convertido en una de las principales formas para evaluar el desempeño de un Gobierno, así como del desarrollo que ha presentado. Es por ello que tanto en México como en latino américa los debates sobre cómo medir la pobreza han permanecido con el paso del tiempo, a raíz de que la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó las primeras mediciones en el año de 1979.

1.6 Línea de pobreza

Para poder identificar si un individuo está encuentra en situación de pobreza o no, contamos con dos enfoques: el enfoque directo e indirecto. En el primero caso, una persona cae en situación de pobreza cuando no puede satisfacer una o varias necesidades básicas, como, por ejemplo, una alimentación adecuada, vivienda digna o educación básica entre otras; el segundo enfoque, simplemente cataloga a una persona en situación de pobreza cuando no cuentan con los recursos para cubrir sus necesidades diarias.

En otras palabras, el enfoque directo relaciona el bienestar con el consumo que se realiza; el enfoque indirecto, considera que hay bienestar cuando existe la capacidad para realizar consumos. En el método indirecto, se usa líneas de pobreza, con las cuales se especifica el ingreso o gasto mínimo que puede mantener un nivel de vida adecuado, es decir, vamos a reconocer a una persona pobre, cuando su ingreso sea menor al establecido en la línea de pobreza.

Un ejemplo de este tipo de mediciones es el enfoque biológico, el cual fue presentado en la primera mitad del siglo pasado por Seebohm Rowntree y que hace referencia a que podemos definir a una familia en pobreza cuando sus

ingresos no son suficientes para cubrir los requerimientos relacionados con una eficiencia física.

1.7 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

En Latinoamérica el método más empleado es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Fue implementado por la CEPAL,⁴ con base en los datos recabados de los censos demográficos y de vivienda, en la configuración de un método para medir la pobreza. Consiste en identificar viviendas e individuos que no pueden satisfacer necesidades consideradas como necesarias y universales. Todo aquel que no pueda cubrir dichas necesidades es catalogado como pobre. En tanto que los métodos que consideran los ingresos, determinan si una familia está en situación de pobreza, según su capacidad para adquirir bienes y servicios; el NBI trata de identificar si el hogar está logrando satisfacer sus necesidades.

Bajo este método se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no alguna de sus necesidades principales. Una vez establecida la satisfacción o la insatisfacción de esas necesidades, se pueden construir mapas de pobreza que ubican geográficamente las carencias anotadas (Feres y Mancero, 2001).

La selección de necesidades está respaldada por el resultado del censo de población y vivienda. Normalmente las necesidades se evalúan por las características que tienen las viviendas de las personas, como, por ejemplo, el tipo de material con la que está construida, si cuenta con agua potable, la cantidad de habitaciones con las que cuenta, rasgos demográficos de la población, cuántos menores de edad van a la escuela, nivel educativo de resto de la familia y en qué trabaja el jefe o jefa del hogar. Feres y Mancero (2001) mencionan que: “el concepto de pobreza implícito en el método NBI se limita, en la práctica a unas pocas necesidades específicas, dejando de lado otros elementos relevantes del bienestar” (p. 97).

Para poder medir la situación de pobreza por el método de NBI, se requiere de un análisis previo a través de información recabada en hogares. Con la cual, se busca e identifican las privaciones relevantes que estén asociadas con la situación de pobreza, y de esta forma estructurar los indicadores que permitirán definir, no sólo si una persona es pobre o no, sino también saber si hay la probabilidad de que puedan existir otras privaciones.

Uno de los problemas más relevantes del enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, es que considera pobres por igual a todos aquellos que no alcanzan satisfacer una o varias de las necesidades básicas. No hay un mecanismo que

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

permita diferenciar entre los individuos, ya que es poco probable que una necesidad básica esté exactamente igual de insatisfecha en todos los hogares de una comunidad. Este tipo de mediciones no logra mostrar claramente la vulnerabilidad que viven los grupos más desfavorables, por el contrario, tienden a crear una realidad falsa que no permite atacar de forma adecuada la pobreza.

1.8 Pobreza multidimensional

Aunque muchos de los países del orbe catalogan a la pobreza como la carencia de dinero en las personas. El concepto de pobreza, va más allá del dinero que ganan, ya que esto no es suficiente para entender las verdaderas causas y orígenes de la pobreza. Es por ello que desde los años ochenta se ha venido utilizando el concepto de pobreza multidimensional por diferentes gobiernos para hacer referencia a la mayoría de la población mundial que sigue siendo vulnerable, aun cuando uno o más integrantes de una familia cuentan con un salario. En suma, una persona en situación de pobreza sufre de varias carencias al mismo tiempo en una determinada sociedad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁵ (2002) menciona que: “se debe implementar un enfoque basado en la exclusión social que puede interpretarse como lo opuesto de los enfoques de activos y de derechos, es decir, como la falta de activos y reconocimiento de los derechos”.

La importancia de implementar el concepto de pobreza multidimensional radica en entender que la pobreza cuenta con varias aristas que la conforman, no sólo es cuestión de monitorear la falta de recursos monetarios y materiales; se debe tomar en cuenta las carencias sociales. Es decir, la pobreza multidimensional reconoce que existen varios elementos que determinan si un individuo se encuentra en situación de pobreza, no se puede reducir a sólo una dimensión, como el ingreso económico, sino que también se debe tomar en cuenta los derechos sociales y el lugar en el que se encuentran.

Este índice de pobreza multidimensional fue elaborado y presentado en el 2010 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶ en colaboración con la Iniciativa de análisis de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxfor.⁷ El cual fue

⁵ Órgano de la ONU que se especializa y ocupa de los asuntos relativos al trabajo individual y colectivo, así como las relaciones laborales.

⁶ Pertenece al sistema de las Naciones Unidas y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones.

⁷ Primera empresa social de la Universidad de Oxford, llamada sOPHla, que proporciona a otras empresas un método de medición de la pobreza multidimensional y así ayudarlos en sus esfuerzos para combatir la pobreza

presentado en el Informe Anual Mundial sobre el Desarrollo Humano del PNUD, donde no sólo fue bien recibido, sino que también se ha venido fortaleciendo.

Como ya he comentado, la pobreza multidimensional mide las necesidades básicas no satisfechas de un hogar. Cuando se habla de pobreza extrema es cuando se observan varias carencias en un mismo hogar. El Programa de la ONU para el Desarrollo, se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional cuando tiene carencias en una tercera parte o más de los indicadores que muestran a continuación y pobreza extrema cuando si sufre carencias en al menos la mitad de esos mismos indicadores. Cabe señalar que este concepto es muy diferente al índice de pobreza empleado por el Banco Mundial, el cual no dice que existe pobreza extrema cuando se vive con menos de 1.90 dólares por día.

Es por ello que este enfoque da cuenta de un problema muy serio que repercute en el desarrollo de los individuos, ya que los excluye de las actividades económicas y sociales. La pobreza no sólo es reflejo de bajos ingresos, sino también, al no tener acceso a sus derechos sociales estipulados en nuestra constitución, es decir, al no contar con una alimentación adecuada, empleo, educación, servicios de salud y una vivienda digna. Lo que desemboca en una pobreza sistémica que dura por mucho tiempo y es difícil de erradicar. Los indicadores que se toman en cuenta son los que se muestran en el cuadro 1

Cuadro 1. Indicadores de pobreza, CONEVAL

Bienestar económico	El bienestar económico es bajo, cuando los ingresos mensuales de una persona no alcanzan para comprar la canasta básica
Rezago educativo	Ocurre cuando una persona tiene más de 15 años y no ha concluido con la educación básica
Acceso a servicios de salud ⁸	Es cuando las personas están inscritas a alguna institución de salud
Seguridad social ⁹	Es cuando un trabajador cuenta las prestaciones y servicios que por derecho le corresponden, así como los programas de apoyo de los tres niveles de gobierno tienen destinados para

⁸ Acceso a instituciones que puedan brindar los elementos requeridos para el funcionamiento físico y mental

⁹ Conjunto de mecanismos creados para garantizar que las personas y sus familias puedan enfrentar eventualidades como accidentes, enfermedades, embarazos, vejez etc.

	cada población
Vivienda de calidad	Se determina a través del material con que está construida, por ejemplo, tabla roca, concreto, ladrillo; si el piso es de concreto, loza, madera, tierra; y si duermen más de dos personas en un cuarto
Servicios con los que cuenta la vivienda	Toma en consideración si la vivienda tiene agua potable, electricidad, gas, drenaje y el tipo de sanitario
Alimentación adecuada	Toma en cuenta si una persona come menos de lo que requiere nutrimentalmente para realizar sus actividades diarias; se quedan sin alimentos que ingerir; si dejan de tomar una de las tres comidas diarias o las tres
Cohesión social ¹⁰	Toma en consideración el coeficiente de Gini, ¹¹ la relación que hay entre las personas en situación de pobreza con las que no lo están y si existe polarización.

Fuente: CONEVAL, lineamiento de pobreza, 2010.

La pobreza se refiere a “la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable; los aspectos que forman parte de la pobreza son: llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de los elementos tales como la libertad política, respeto a los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso a un trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida de la comunidad a la que pertenece el individuo. (Domínguez y Martín, 2006, p.182).

Por su parte la CEPAL (2013), a través de su División de Estadística, tiene claro que se debe estudiar y analizar la pobreza, incluyendo el desarrollo social y el bienestar, ya que las mediciones basadas únicamente en lo económico están limitadas, en el momento de realizar las investigaciones acerca de la calidad de vida de los habitantes de un país, estado o municipio. Este tipo de medición también es importante para determinar qué política pública de combate a la pobreza ha tenido realmente impacto y por consecuencia, que se debe mejorar. Otra ventaja de este enfoque, es que puede ser la pauta para desarrollar nuevas

¹⁰ Es el grado de integración de la ciudadanía en su comunidad.

¹¹ Es una medida para calcular la brecha de ingresos que existe entre los ciudadanos de un país.

metodologías multidimensionales para poder medir de manera adecuada la pobreza.

De acuerdo con la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés) en 2019, el director del PNUD, Achim Steiner, manifestó: “el índice global de pobreza multidimensional del 2019 ofrece la información detallada que necesitan los responsables políticos para elaborar políticas mejor dirigidas y más efectivas”. En consecuencia, es prioritario resolver en la mayor medida posible, el tema de los altos niveles de desempleo y salarios dignos. Se debe luchar contra la marginación y la desigualdad aún existente en los países en vías de desarrollo.

Los gobiernos ha puesto especial atención a metodologías e indicadores de pobreza con métricas de múltiples dimensiones para en base a estas diseñar sus políticas públicas ya que la identificación de los pobres por medios de indicadores del ingreso no posee una alta correlación con el bienestar, y a la utilización de índices que involucran diversos aspectos permiten alinear la medición con las inferencias finales para así comenzar a tratar el problema minimizando esfuerzos, costos y contemplar una posible cobertura universal (CEPAL, 2013).

En realidad, en pleno siglo XXI sigue existiendo en varias partes del mundo sigue existiendo situación de pobreza y desigualdad de manera sistemática, Es por ello que urge desglosar las carencias entre los distintos grupos sociales de un país y así poder brindar los derechos sociales que los ciudadanos necesitan para satisfacer sus necesidades primarias y tener una calidad de vida digna, sin importar el territorio en el que se encuentren.

En suma, a través de lo anteriormente expuesto, nos damos cuenta que la situación de pobreza que puede padecer una persona no se puede medir solamente con un salario mínimo; se requieren analizar distintos indicadores que nos den cuenta la calidad de vida que lleva la sociedad, así como los derechos sociales adquiridos y establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal forma, que es sumamente importante que las administraciones públicas en sus distintos niveles de Gobierno, diseñen, analicen, estructuren e implementen acciones encaminadas a superar carencias que sufren las personas en situación de pobreza como: falta de agua, alimentación nutricional necesaria, una vivienda digna. A estas acciones se les llama políticas públicas, con ellas, se pueden adoptar de forma homogénea las estrategias necesarias para ayudar a los ciudadanos más vulnerables.

1.9 Políticas Públicas

Un Estado conduce a un país a través de acciones coactivas, legales, políticas y administrativas. Una acción pública importante del Estado, son las políticas públicas. Por ellas entendemos que son líneas de acción de un gobierno con el fin de solucionar problemas públicos identificados. El investigador Luis Fernando Aguilar Villanueva (1992) señala que: “son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.

Por su parte, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981) nos muestra un concepto de políticas públicas en términos de políticas estatales y manifiesta que: “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”. Es importante resaltar este concepto, ya que hace referencia a la omisión como una forma de estrategia para solucionar un problema.

Se debe puntualizar que una política pública no es una acción de gobierno que pretenda calmar una demanda social de momento. Sus principales características son: a) se enfocan en atender objetivos de beneficio público; b) cuenta con una participación conjunta entre ciudadanos y gobierno en la definición de los objetivos trazados; c) legitimidad otorgada por la administración en turno; y d) evaluación paulatina de la política implementada. Aunque lo que más se debe resaltar de una política pública es que integran un conjunto de acciones y procedimientos que reflejan como un gobierno atiende los problemas de su sociedad.

Como ya mencioné anteriormente una política pública se entiende como las líneas de acción, pero, a diferencia de un plan nacional o desarrollo, las políticas públicas no parten de la premisa de una estrategia en general donde el gobierno es el actor determinante en la dirección de la sociedad; parten del entendido que el gobierno de crear acciones cortadas a la medida para problemáticas específicas, de tal manera que se puedan resolver sus particularidades.

Podemos decir entonces que una política pública es más que una decisión unilateral, ya que se requiere que tanto las autoridades públicas como los actores sociales construyan un diálogo que haga posible que se pueda poner en marcha y que tenga realmente impacto en la sociedad en los años por venir. La labor de los servidores públicos encargados de implementar una política pública está presente en todas y cada una de las etapas del proceso, e inclusive antes y después de que esta sea puesta en marcha.

Con el fin de analizar las políticas públicas se ha dividido en distintas fases que constituyen un ciclo. Cada una aporta un elemento importante para lograr una

respuesta eficaz en la solución de los problemas públicos. La primera fase, gira en torno a la formación de una agenda, en la cual se identifica un problema en la sociedad, y en consecuencia, un asunto que el gobierno debe atender de manera eficaz.

La segunda fase, abarca la definición del problema, la cual difunden los ciudadanos que la padecen o los que están interesados en su solución y que el gobierno ha incluido en su agenda. Esta fase es fundamental, pues la política pública se centra en aminorar y probablemente extinguir los problemas que se consideran son los más dañinos para la sociedad, por consiguiente, el gobierno deberá concentrar su intervención en las causas que lo ocasionan.

La tercera fase tiene que ver con la formulación de las opciones de acción para resolver el problema que se ha identificado dentro de la colectividad. En la mayoría de las ocasiones el punto débil de las políticas públicas no gira en torno a la falta de conocimiento o fallas en el análisis, sino del poco criterio que se tuvo a la hora de tomar una decisión. Un análisis defectuoso a la hora de elegir la acción a ejecutar es responsable de los pocos resultados de la política pública.

La evaluación termina, pero también abre el ciclo de la política pública. El resultado de la evaluación nos muestra el nivel de impacto que ha tenido una política en curso, de lo que se tiene que corregir en el diseño y operación, con lo cual comienza un nuevo ciclo que eleva su nivel. Para una correcta evaluación se deben tomar de decisiones. En principio, se debe decidir con qué línea (de legalidad, económica o social) se llevará a cabo la evaluación de la política pública, y así conocer hasta el nivel sus acciones y efectos realizados se apegaron a esa línea.

Una vez definido sobre qué valor se evaluará la política, se deben establecer como se llevará a cabo el proceso estipulado, y que nos indicarán si las acciones llevadas a cabo cumplen con el proceso y acciones. Cuando ya se tenga definida la línea de evaluación de la política, hay que decidir sobre qué rubros se evaluarán, por ejemplo: la calidad del producto, su impacto o resultado social, la satisfacción del ciudadano con la política implementada. Posteriormente hay que definir la forma de recolección y procesamiento de datos para evaluar sus actividades efectuadas, así como la presentación de los resultados y cada cuanto tiempo se realizará cada evaluación, de forma que sea relevante para la sociedad.

En suma, podemos apreciar que cada una de las fases para la creación de una política pública es muy importante para que pueda tener impacto en la vida de las personas objetivo. Podríamos decir que son indivisibles, ya que si no se forma una agenda que identifique un problema en la sociedad, no se podrá escuchar a los ciudadanos que esperan superar esta problemática, si no los escuchas no se podrán estructurar opciones adecuadas para satisfacer a los ciudadanos. Todo

ello para contar con evaluaciones confiables que permitan solucionar errores que se hayan presentado.

Todo ello, para lograr que las personas en situación de pobreza puedan desarrollar sus capacidades individuales y así poder superar las desigualdades que viven día a día. La herramienta que usan los Estados democráticos para combatir la pobreza son las políticas sociales, las cuales tienen la encomienda de crear de forma paulatina más derechos sociales.

1.10 ¿Qué es política social?

La política social es un concepto que abarca la regulación laboral, políticas para persona de la tercera edad, acceso a la vivienda, medios para una integración social e igualdad, por supuesto también contempla políticas sanitarias, educativa y medio ambientales. Teresa Montagut (2008) nos menciona que: “Política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida”. Es decir, las políticas sociales aportan al desarrollo de servicios sociales que tienen como propósito aminorar los problemas de la ciudadanía.

“Política social puede definirse en primer lugar, como una medición histórica y epistemológica, entre la economía (del bienestar) y la política (del bien común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca su dialéctica conflictiva” (Fortshoff, 1970). De esta definición se puede apreciar un pensamiento social que tiene como propósito de superar las fracturas sociales, así como cubrir las necesidades vitales de las personas.

La política social se concreta, como medio, en un sistema jurídico e institucional de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente, mediante dos grandes instrumentos: la garantía de ciertos niveles y medios materiales de existencia (bienestar social o seguridad económica); y fomento y apoyo a la realización personal del hombre para alcanzar la justicia social (Alonso y González, 1997, p. 618).

Los registros de las políticas sociales se remontan a la última parte del siglo diecinueve en Europa con la intención de aminorar los efectos negativos en la economía, política y en la cohesión social que había producido la industrialización en la vida de los trabajadores. Posteriormente, la cobertura social ampliará su campo de acción en distintos países; del mismo la cobertura también se amplió a diferentes sectores de la población.

A través del tiempo se han tenido diferentes formas de responder a las problemáticas sociales. Por un lado, están los que consideran que si el Estado interviene a través de políticas sociales va en detrimento del libre mercado e

impide que las personas se esfuercen para superar sus dificultades individuales; por otro, el negar la implementación de políticas sociales representa un mecanismo que perpetúa el sistema neoliberal a costa de los Derechos Humanos.

Al respecto la ideología socialdemócrata considera que las políticas sociales son la intervención pública que proporciona un bienestar a la sociedad, es decir, son el conjunto de medidas que pretenden dar una posible respuesta a los conflictos que se manifiestan a raíz de la desigualdad en la sociedad. Como mencioné anteriormente, las políticas sociales ayudan a dar solución a problemas comunes, pero también debe tener presente en cuenta las diferencias de la población, en otras palabras, cada grupo social cuenta con características culturales y políticas. Montagut (2008) afirma:

En el estudio de la política social debe estar presente la transformación de las instituciones básicas: la familia y el trabajo; la posición social de las mujeres y la forma de proveer a los ciudadanos; los cambios en la desigualdad, las divisiones de clase y estatus; los demográficos, o la movilidad social, para citar los más significativos. Todo ello nos lleva a considerar su vinculación con ese haz de relaciones sociales que constituyen la vida social y, por ello, su valoración o su análisis no puede escapar de los juicios de valor. (p. 25)

El capitalismo salvaje de las sociedades modernas ha producido desde hace varios años desigualdad, segregación y poco bienestar para las familias de clase media-baja. Es por ello que la relación entre política social y como se llegan a cumplir los derechos de los ciudadanos debe ser estrecha con la finalidad de fomentar inclusión y cohesión social. Thomas H. Marshal (1969) menciona que: “los derechos de la ciudadanía son el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales conseguidos por los individuos de forma progresiva”.

Con estos derechos progresivos, se buscaba proporcionar los niveles mínimos de bienestar económica y social que permitan a la ciudadanía vivir con estándares de vida aceptables. Lo que significa que existen necesidades sociales que le corresponden al Estado cubrirlas, y que deben ser atendidas por políticas en materia de salud, vivienda, de servicios sociales entre otros, que proporcionen una mejor calidad de vida.

En el derecho internacional público podemos encontrar varios tratados internacionales que dan cuenta de los derechos sociales. Como, por ejemplo, el tratado de Filadelfia, suscrito en 1944, el cual habla de la seguridad social. Posteriormente, en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoció el derecho a la seguridad social a cada ser humano como miembro de una sociedad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece:

Art. 22 “1. Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

*Art. 25 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonios o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”*

Tiempo después este derecho se pudo plasmar en distintos tratados internacionales, como por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 en sus artículos 9 y 10; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial suscrito en 1967; la Convención sobre los derechos del niño (CRC) firmado en 1989 en su artículo 26; y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC) de 2006.

En cuanto a lo referente al continente de América, la OEA, cuenta con el protocolo de San Salvador sobre los Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales llevado a cabo en 1988, también señala claramente el derecho a la seguridad social. Mismos que también se estipulan en distinto convenios firmados a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En la conformación del procedimiento para crear distintas políticas sociales ha dado paso a distintos modelos:

- 1) Modelo residual. Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos naturales (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones del bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal;

- 2) El modelo basado en el logro personal-resultado laboral. Este grupo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad; y
- 3) El modelo institucional redistributivo. Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social (Montagut, 2008, p. 233).

Los anteriores enfoques de política social nos dan un panorama de las teorías de los economistas, filósofos, sociólogos y politólogos que prevalecieron hasta los años ochenta del siglo XX, posteriormente, el autor más concurrido para el estudio de las políticas sociales es el que establece Esping Andersen el cual establece tres principales tipos de Estado benefactor:

- ❖ El liberal. En el cual impera el mercado sobre otros actores, las acciones gubernamentales van dirigidas a lograr el mantenimiento de los ingresos. En países como Australia o Estados Unidos, si se quiere tener protección los mismos ciudadanos deben conseguirla en el mercado privado, por lo que no todos pueden aspirar a estos servicios. El acceso a ellas es restrictivo, ya que depende de una verificación de recursos para obtener las prestaciones. Por otro lado, es común que se contrate seguros sociales privados, derivados de deducciones fiscales, lo cual sólo favorece a la clase media y alta;
- ❖ El bienestar socialdemócrata. Parte de la premisa de brindar a sus ciudadanos de derechos sociales, por lo que, dentro de sus posibilidades trata de erradicar las diferencias sociales. Este modelo se lleva a cabo a través de la recaudación fiscal. El acceso a la protección social en este modelo de bienestar es más abierto en comparación al modelo liberal, por lo que es más propenso a que la ciudadanía pueda acceder a la asistencia social que requiere la población para tener una calidad de vida digna, ya que no solicitan requisitos estrictos; y
- ❖ El bienestar conservador. Se caracteriza por contar con una estructura bismarckiana¹² que se basan en identificar las diferencias la condición

¹² Modelo que apoya su financiación en las contribuciones de la población en complemento a las aportaciones que el Estado realiza. Los subsidios del gobierno suelen dirigirse a la salud pública, educación e investigación.

social de cada individuo. En este estado de bienestar los ciudadanos, tienen derecho a acceder a los servicios sociales conforme hayan contribuido a un plan de protección social, en el cual el historial es decisivo para la adquisición de la prestación. Este modelo con características conservadoras repercute en la estratificación.¹³ De hecho, la desigualdad no sólo se conserva de manera casi sistemática, sino que las brechas entre las clases sociales tienden a aumentar.

En suma, para lograr disminuir la desigualdad es necesario que varios actores sociales se involucren en la implementación de políticas sociales. Por lo que se debe contar con la certeza de un marco normativo que garantice que todos los derechos sociales estén al alcance de la población en general. En este mismo tenor, cabe mencionar que los gobiernos deben enfocar sus esfuerzos para que los grupos más vulnerables, no solamente se sientan protegidos, sino que también tengan apoyo para poder expresar sus opiniones.

Con lo expuesto anteriormente, podemos apreciar que el capitalismo salvaje ha fomentado desde hace décadas en las sociedades modernas, una estructura económica en donde el desarrollo social ha quedado de lado, dando como resultado más desigualdad y abandono de las personas más desfavorecidas. Es por ello que las políticas sociales son fundamentales para que los derechos sociales queden asentados en las legislaciones correspondientes, a fin de garantizar su cumplimiento y que se organice un Estado en donde la prioridad sean las personas y no la acumulación del dinero.

1.11 Estado de bienestar en México

El Estado mexicano adquiere su carácter benefactor después de la Revolución de 1910 y al promulgarse la constitución de 1917, en donde se establecen los preceptos que legitiman al Estado como un ente regulador en los sectores de la industria nacional, la producción y distribución de la tierra, así como de los recursos naturales tales como el petróleo. También fungen como árbitro entre el patrón y el obrero, así como en la creación de políticas sociales y de bienestar.

En los años 20 el bando ganador que llegó al poder, empezó el proceso de reconstrucción institucional en donde el eje central era mejorar las relaciones con la sociedad. En 1929 se crea el partido PNR, el cual tuvo como una de sus

¹³ Forma en la que se clasifican los componentes de una determinada sociedad. Consideran aspectos como riqueza, estatus, ocupación o poder. Se usa para dividir a la población en base a los criterios anteriormente mencionados.

primeras tareas la promulgación de la Ley Federal de Trabajo como una forma para regularizar las relaciones laborales entre patrones y trabajadores.

En los años 30 en el marco de la gran depresión, aparecieron las primeras intervenciones del Estado mexicano en la economía nacional, no sólo por sus recientes leyes fundamentales de segunda generación, sino también por la influencia internacional ejercida por el New Deal¹⁴ de Estados Unidos. En esa época se crea la Secretaría de Economía, posteriormente se instalaron: el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926; Nacional Financiera¹⁵ en 1933; y el Banco Ejidal en 1939. También se crean las primeras empresas estatales, como: Ferrocarriles en 1937; y Pemex en 1938.

Es importante señalar que se empiezan a construir instrumentos de control corporativo sobre la ciudadanía, un ejemplo es la incorporación a gran escala de los empleados, campesinos, obreros y militares al partido PRM, que en 1938 dejó de ser PNR; y también al emitirse la ley de comercio e industrias en 1936, en donde se obligaba a los comerciantes y a las industrias integrarse a las cámaras de comercio.

Poco tiempo después se fortalece el Estado Benefactor durante la década de los 40, bajo la administración de Manuel Ávila Camacho, donde se diseñó un proyecto de crecimiento económico basado en una estrategia de industrialización denominada modelo de sustitución de importaciones, el cual tenía el objeto de reemplazar los productos hechos en el extranjero, por artículos de la misma índole, pero hechos en México.

Con ello, la actividad industrial se convirtió en el sector fundamental del desarrollo económico, de tal forma que los sectores de las agricultura y minería pudieran abastecer por si mismos su mercado interno del país, sin la necesidad de depender de los productos extranjeros. Además de contar con una alta variedad de productos agropecuarios. Este modelo benefactor se caracterizó por apoyar con subsidios y medidas proteccionistas a la industria nacional, destinando buena parte del presupuesto federal en ello.

Entre los beneficios que trajo este proyecto económico tenemos que acrecentó la inversión industrial, pero, sobre todo, estableció un control de precios en el mercado. Lo cual permitió ampliar las capacidades del Estado, dando como

¹⁴ Programa de política económica intervencionista establecido en 1933 por el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, en donde el Estado desarrolló un papel fundamental para combatir las consecuencias de la gran depresión.

¹⁵ Institución que se encarga de fomentar y procurar el ahorro y la inversión por medio de la creación y manejo de proyectos, programas de financiamiento, coordinación de inversiones capitales e incentivar la productividad.

resultado la creación de diversas instituciones en beneficio de la ciudadanía, como, por ejemplo: la Dirección General de Enseñanza Normal; el Instituto Nacional de Pedagogía; el Colegio Técnico de Educación Superior e Investigación Científica; el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; y se fundó el Patronato de Ahorro Nacional. Se crearon: el Programa de Bienestar Social Rural; el Instituto Nacional de Vivienda; y la Comisión Nacional de Energía Nuclear.

A mediados de 1955 se promulgó una ley para incentivar y apoyar nuevas industrias mexicanas, cuya implementación permitió que aumentaran considerablemente el número de empresas industriales y que los talleres se transformaron en pequeñas empresas, para ello, el Estado estableció apoyos financieros para que la mayoría de las pequeñas y medianas empresas industriales pudieran crearse y fortalecerse con el tiempo. Esto generó fomentando un acelerado crecimiento de la industria en México.

En las administraciones de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se consolida el Estado de Bienestar, con el mote del Milagro Mexicano. En este periodo de tiempo se lograron avances sociales como: mejorar la calidad de vida de la clase media y baja del país, haciendo énfasis en los más desprotegidos como los obreros y campesinos; se aumentó de manera considerable y sostenible el PIB; se amplió la economía en nuevos sectores de producción; se avanzó en la industrialización del país, sobre todo en las industrias básicas; y se fortaleció la liberalización del mercado interno.

Entre las instituciones que se crearon en las administraciones antes mencionadas, tenemos: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI); el Centro Internacional de Investigaciones del Maíz y el Trigo; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG); la Unidad Profesional de Zacatenco del IPN; y se construyó el Metro de la Ciudad de México, con el objetivo de proporcionar un transporte de gran capacidad y a un precio accesible. “Finalmente, todos estos avances en la doctrina acerca del bienestar como una responsabilidad social, han concretado la propuesta de los derechos económicos y sociales como una prerrogativa de la ciudadanía local” (Ordoñez, 2000, p. 93-94).

Conforme fue avanzando la cobertura del Estado Benefactor fue experimentando distintas crisis. La más relevante, fue el incremento cada vez más fuerte de las demandas para obtener bienestar social, lo que trajo como resultado una crisis fiscal. Situación que se acentuó con las deficiencias del gobierno federal para llevar a cabo una recaudación de impuestos en el mismo mercado interno que había impulsado. Otro de los dilemas que se presentó en el Desarrollo Estabilizador, fue que las grandes instituciones públicas presentaron problemas de burocratización, corrupción y legitimidad. En el caso de la burguesía mexicana, se

había asentado con una noción de empresa poco competitiva y a recibir protección del Estado.

A raíz de estos problemas del Estado protector, se empezaron a esbozar tendencias que pedían la privatización de la economía mexicana. Los economistas defienden fuertemente la idea de que la privatización aumenta la eficiencia de las industrias. Desde la política se veía a la privatización como la oportunidad de dismantelar las agrupaciones sociales que abusan de los beneficios que ofrece el Estado. Desde el ámbito sociológico se manifestó que con tal medida se podría solucionar el problema de la burocracia del gobierno. “Uno de los más grandes defectos de la estrategia de bienestar social pasada ha sido tratar la beneficencia social como un fin en sí misma y por tanto concentrarse en insumos de recursos como símbolos de progreso y de compromiso” (O’ Higgins, 1989: 54 y 55).

Otros autores piensan de forma distinta a la de O’ Higgins. “No debe cuestionarse la beneficencia social en sí misma, porque precisamente en un Estado cada ciudadano debe estar bajo resguardo, al menos en un nivel de bienestar mínimo definido socialmente.”

1.12 El neoliberalismo en México

A inicios de los años ochenta y durante las gestiones presidenciales posteriores se implementó en México el modelo neoliberal. Lo que trajo como consecuencia de forma inmediata el abandono del Estado Benefactor. Se le dio la espalda al crecimiento de industria nacional por sustitución de importaciones, para dar paso a la liberación y desregulación de los sectores comercial y financiero extranjeros. Se produjo una división entre la élite económica, que dio una preferencia a la tecnocracia, sobre el estructuralismo keynesiano, el cual se caracterizó por la privatización de sectores estratégicos, y una disminución cada vez mayor del gasto público.

Las críticas para el Estado Benefactor se convirtieron en presiones para México, en especial, a raíz de la nacionalización de la banca¹⁶ realizada en 1982, lo cual significó, por un lado, el punto más fuerte del proteccionismo del Gobierno mexicano; pero por otro, también significó el declive de esta visión económica. La administración de Miguel de la Madrid de inmediato reformó el artículo 25 constitucional, con lo cual se establecieron los lineamientos para la competencia entre la iniciativa privada y sector público. Lo cual representó el fin del Estado Benefactor en México.

¹⁶ Cambiar los propietarios de una empresa privada, por otros que cuenten con una personalidad jurídica dependiente del Estado.

Desde entonces las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, se encargaron de emprender una serie de acciones para disminuir o eliminar la intervención del Estado al mínimo, liberar la economía, privatizar el sector público e implementar una política fiscal restrictiva. El neoliberalismo implantado en México se estructuró por dos estrategias principalmente.

A. Superar las inequidades que había desde los años setenta en la macroeconomía en tres aspectos:

1- Revertir el déficit público mediante una dura disciplina fiscal a través de recortes al presupuesto; el aumento de los precios de los productos básicos, así como el ataque a las empresas estatales o en defecto, su venta; la ampliación de la base gravable; y por último, una restricción al gasto público, en especial el que iba dirigido al gasto social.

2- Controlar la inflación, a través de un control salarial, es decir, se aplicó un tope salarial a los obreros para disminuir el poder adquisitivo de los trabajadores y así tenerlos controlados. En el año de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PASE), que trajo como consecuencia la desaparición de los subsidios mediante el cual el sector público disminuyó subsidios. Lo que trajo como consecuencia la concentración de poder y toma de decisiones por parte de la iniciativa privada.

3- Renegociación de la deuda externa de la mano de Carlos Salinas de Gortari. Lo que trajo dos beneficios, por un lado, la reducción de transferencias de recursos para cubrir los pagos; por otro, hubo mayor confianza de los inversionistas nacionales e internacionales, lo cual concretó una mayor inversión extranjera, así como en el abastecimiento de las tasas internas de interés.

B. Puesta en marcha de tres reformas estructurales:

1- Liberalización comercial y financiera, la cual se aceleró cuando México entró al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. De tal forma que en menos de 6 años, México se deslindó casi en su totalidad del modelo proteccionista nacional, y pasó a una de las más economías más abiertas. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993 y del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea del 2000 reafirmó esta tendencia.

En cuanto a la nueva apertura financiera del país, se afianzó cuando la banca estableció sus tasas de intereses bajo el modelo neoliberal; la privatización del sistema bancario; con la benevolencia del Estado para que

las compañías aseguradoras no tuvieran obstáculos a la hora de establecerse y desarrollarse en México; y con la entrega del mercado interno a la inversión extranjera.

2- Dejar en el abandono a las empresas paraestatales para así poder venderlas, o mejor dicho, entregarlas a privados extranjeros. Esto según la premisa que la económica nacional tendría un mejor rendimiento. Para ejemplificarlo mejor tomemos en cuenta que en 1982 existían 1,155 paraestatales. Después del desmantelamiento y privatización quedaron en funciones sólo 618.

Es importante mencionar que mientras Miguel de la Madrid (1982-1988), privatizó a pequeñas y medianas empresas. Se puede decir que fue él quien preparó el terreno para privatizaciones más fuertes en el futuro. Lo cual no tardó en llegar. En la administración de Carlos Salinas de Gortari se privatizaron las más grandes como Mexicana de Aviación, Teléfonos de México (TELMEX) y la banca comercial. Por su parte, Ernesto Zedillo, consiguió reformar la Ley del IMSS para que el sistema de pensiones fuera privatizado (Afores), así mismo cedió los ferrocarriles, aeropuertos y la comunicación satelital.

3- Cuando el Estado dejó de intervenir y regular la economía nacional, en esa misma medida se creaban las condiciones y se replicaba la teoría de la necesidad de disminuir su presencia estatal. En México la liberación de la economía ayudó a la expansión de las transnacionales que se interesaban por controlar la economía nacional, las cuales bajo las directrices del FMI y el BM promovieron una economía globalizada que favoreció los flujos internacionales de capital financiero. En suma, el país tuvo que someterse a los privados que tenían controlados los procesos productivos y a las directrices de los mercados financieros extranjeros.

Sin embargo, en este modelo económico neoliberal, la tecnocracia implementada no pudo cumplir con los incrementos en los salarios reales,¹⁷ así como tampoco la prosperidad prometida llegó a la población más vulnerable. Muchos de los trabajadores de clase media, que habían gozado de un aumento en sus salarios durante el periodo del desarrollo económico de libre mercado, sufrieron un detrimento en su capacidad adquisitiva y calidad de vida. Decenas de millones de trabajadores comenzaron a ganar menos de uno a tres salarios mínimos. Lo que representó una violación al artículo 123 constitucional, el cual menciona que: “Los salarios mínimos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural”.

¹⁷ Salario que refleja la cantidad de bienes y servicios que una persona puede adquirir con un determinado salario nominal.

En cuanto al campo, el modelo neoliberal tampoco significó un incremento en salarios y más igualdad de oportunidades para la gran mayoría de familias campesinas. Desde el inicio del mandato presidencial de Miguel de la Madrid, hasta que terminó la gestión de Enrique Peña Nieto, los productores de maíz vieron perder más de la mitad de su producción del grano; a los productores de frijol y soya no tuvieron tal cantidad de pérdidas, sin embargo, también vieron un detrimento en su capacidad adquisitiva. Es decir, la liberación del mercado trajo como resultado la creación de un mayor número de pobres.

Cabe señalar que antes de que se estableciera el modelo económico neoliberal en México, la pobreza mostraba una tendencia hacia la baja. Julio Boltvinik (1995) señala que: “la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77.5% en 1963 a 48.5% en 1981” (p.49). Número que coincide con las que mostraron el Programa Nacional de Solidaridad, en donde muestra que la proporción de mexicanos considerados bajo pobreza era de 76.9% en 1960, situación que según comentarios de la administración de Salinas de Gortari, había mejorado en las zonas más marginadas.

Carlos Salinas de Gortari aseguró que los logros en combate a la pobreza, fue producto de la liberación del mercado.

La pobreza de ingresos se incrementó desde 48.5% de la población en 1981, que en números absolutos fueron 33.8 millones de pobres, hasta 67.1 millones en 1994 y 79 millones en 1996 (a causa de la crisis de 1995); disminuyó a 74 millones en el 2000, pero volvió a aumentar hasta 82 millones en 2010 y 91 millones en 2014 (Boltvinik, 2018, p. 98).

Es decir, posterior a la administración presidencial de Miguel de la Madrid, la estrategia neoliberal provocó que el número de mexicanos en situación de pobreza por escasos ingresos aumentara de manera considerable. En cuanto a la desigualdad se vivió un aumento principalmente en el suroeste de México. La población dedicada al campo, y en menos medida a la ganadería, tuvieron que emigrar a zonas industrializadas, por la desigual competencia y abandono por parte del Estado.

En contraste, gracias al modelo neoliberal, un puñado de mexicanos logró concentrar la mayor parte de la riqueza nacional. Medina (2018) señala que “en 1987, cuando la revista Forbes publicó por segunda vez su lista de billonarios en dólares, México apareció con mil millones de dólares la familia Garza Sada; en 1993 México tenía dos billonarios con una fortuna agregada de 6.6 mil millones de dólares; pero en 2018 aparecieron 16 billonarios, cuya fortuna agregada ascendió a 139.6 miles de millones de dólares” (p. 1-8). Por lo que se puede apreciar que el modelo económico neoliberal. En suma, la estrategia neoliberal no tuvo éxito

desde la perspectiva del crecimiento económico, y mucho menos en la reducción de la desigualdad.

Si bien el neoliberalismo ha generado mayores y mejores formas de producción dentro de las economías que han adoptado ese modelo, son unas pocas personas bien posicionadas las que gozan de los privilegios que dejan este modelo de producción, habitualmente obtenido a expensas de los derechos laborales de los trabajadores y de la exclusión de un Estado benefactor que vela por los intereses y desarrollo de la población más vulnerable.

Por lo que medir la pobreza de forma multidimensional es fundamental para realizar un diagnóstico acertado de las carencias que padecen los ciudadanos con indicadores de pobreza más elevados. Como se mencionó en la fase tres de la creación de políticas públicas, es indispensable recabar datos útiles y fidedignos que ayuden a generar estrategias que ayuden a la población más desfavorecida y que fomente cohesión social.

1.13 ¿Cómo se mide la pobreza en México?

En México, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), encomendó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que estableciera las formas y criterios para una adecuada y no excluyente definición, identificación y medición de la pobreza en México. El 16 de junio del 2010 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) dichos lineamientos en un documento detallado y específico, llamado: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. En el que se abordan los criterios específicos para poder medir de forma transparente y objetiva la pobreza.

La Ley General de Desarrollo Social señaló puntualmente que la pobreza no sólo es la carencia de el ingreso económico de las personas, sino también, el incumplimiento derechos sociales estipulados en la constitución, así como el ámbito territorial, el cual brinda un contexto de las condiciones y retos de una comunidad, dentro de los cuales se encuentran nueve indicadores: a) ingreso corriente per cápita;¹⁸ b) rezago educativo promedio en el hogar; c) acceso a los servicios de salud; d) acceso a la seguridad social; e) calidad y espacios de vivienda; f) acceso a los servicios básicos en la vivienda; g) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; h) grado de cohesión social; y i) grado de accesibilidad a carretera pavimentada (artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, 2022).

¹⁸ Se refiere a todos los ingresos económicos que recibe una persona, familia etc. Por sus actividades laborales en un periodo de tiempo.

Los ordenamientos de la LGDS cuentan con dos ejes fundamentales para poder analizar el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar económico (ingresos) y el enfoque de los derechos sociales. En cuanto al primero, hace referencia a las necesidades básicas que no pueden satisfacer; en tanto al segundo, está ligado a la existencia de Derechos Fundamentales, es decir, la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual menciona que combatir la situación de pobreza es parte fundamental de la labor de cualquier gobierno.

En el concepto de bienestar, se hace énfasis en identificar las dimensiones y condiciones que impiden que las personas se desarrollen plenamente. En este rubro, cada individuo a partir de sus circunstancias y preferencias definen una serie de alternativas de vida que pueden elegir. Si las opciones con las que cuenta no permiten tener una condición de vida digna dentro de su sociedad, se considera que el individuo se encuentra en situación de pobreza.

En base a este enfoque, las mediciones realizadas desde la óptica multidimensional, considera primordial la capacidad que los individuos tengan para generar ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Esto reconoce la centralidad del ingreso en la mayoría de las sociedades para la adquisición de una amplia variedad de bienes y servicios (ONU, 2004).

En cuanto al rubro de los Derechos Fundamentales, ha cobrado con mayor importancia un enfoque que considere la pobreza con sintonía a la falta de acceso a sus Derechos Humanos. Kurczyn y Gutiérrez (2009) mencionan que este reconocimiento es “la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos” (p. 3-4).

De tal forma que todo ser humano debe tener certeza jurídica para que a los ciudadanos se les hagan valer sus derechos fundamentales, y en consecuencia tengan una vida digna. Estas al ser incluidas en el marco jurídico, se convierten en obligaciones para el Estado, el cual tendrá la obligación de procurar y generar los mecanismos necesarios que permitan de forma cada vez mayor, Derechos Humanos más amplios. Esto, bajo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece claramente que toda persona es acreedora de garantías individuales por el sólo hecho de ser una persona.

En los enfoques que mencioné anteriormente hay un consenso de que la pobreza tiene que ver directamente con la falta de opciones de vida de las personas. En tanto que el enfoque de bienestar económico busca identificar las alternativas de vida aceptables en una determinada sociedad; por su parte, en el enfoque de los derechos, se pugna para que ciudadanos conozcan y hagan valer sus DDHH, los cuáles por su carácter universal, deben ser prioridad para los Gobiernos de

cualquier latitud, ya que al atenderlos garantizan una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Como ya se dijo, el enfoque de derechos sociales brinda a los ciudadanos la oportunidad de desarrollarse económica y personalmente, sin embargo, dado que se pugna por economías consumistas, es importante tomar en cuenta el dinero con el que cuentan las personas para satisfacer sus necesidades. Es por ello que el enfoque de bienestar nos da una forma de medir los bienes y servicios que pueden adquirir las personas. De tal manera, que el bienestar obtenido por los recursos monetarios y los derechos sociales se complementan y refuerzan entre sí.

En cuanto al aspecto territorial, “la pobreza es una experiencia específica local y circunstancial” (ONU, 2004), o bien como señala el estudio sobre las personas que se encuentran en situación de pobreza, “la pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una intención concreta” (Nayaran et al. 2000: p 230). Es por ello que se requiere incorporar aspectos que abarquen no sólo características geográficas, sino culturales donde se desenvuelven las personas. Sin embargo, este aspecto territorial no se puede analizar de la misma forma que los enfoques de bienestar y derecho social, ya que el contexto territorial considera elementos comunitarios o locales; no individuales.

Es importante mencionar que la LGDS al incluir la cohesión social y que se cuente con carreteras pavimentadas, reconoce la importancia del contexto territorial, los cuales son analizados desde la perspectiva de la influencia que ejercen en la colectividad y por ende sobre los ciudadanos. Es por eso que es importante complementar la medición de la pobreza con este aspecto en el cual se registran lo que sucede en un espacio de interacción social. Por ejemplo, las vías de comunicación terrestre son un factor fundamental para que una localidad pueda desarrollarse económicamente y la interacción social de las personas, ya que, al ampliar la red de transporte, las distintas regiones pueden movilizar recursos humanos, productos, reduce costos de transporte y mejora los ingresos reales

Es decir, un enfoque en el que se conjuguen los derechos sociales, el bienestar y se tome en cuenta el contexto territorial, cuenta con ventajas sobre un enfoque unidimensional, como: a) parte del punto de valores democráticos; b) toma en cuenta al individuo desde lo particular, social y en el contexto territorial en el que se desenvuelve; c) comprende que existe una amplia gama de grupos sociales con necesidades distintas a otras; y d) permite elaborar adecuadas políticas públicas en atención a grupos vulnerables.

Como se comentó anteriormente, en México es el CONEVAL el organismo que se encargó de establecer las directrices para identificar y medir la pobreza. Para ello, la metodología empleada debe satisfacer los siguientes criterios:

- 1) Cumplir los ordenamientos de la LGDS y las demás disposiciones normativas aplicables;
- 2) Generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza;
- 3) Incorporar indicadores pertinentes;
- 4) Permitir conocer la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional;
- 5) Identificar la contribución de cada dimensión a la pobreza;
- 6) Que pueda ser desagregado por distintos grupos de la población;
- 7) Realizar mediciones comparables a lo largo del tiempo;
- 8) Ser aplicable a partir de la información que proporciona el INEGI;
- 9) Brindar un marco analítico apropiado para analizar las carencias de la población e identificar las regiones y grupos sociales con mayores carencias; y
- 10) Satisfacer un conjunto de propiedades axiomáticas, tales como la monotonidad y la normalización entre otras. (Comunicado no. 99 CONEVAL, 2018, p. 9-10)

En cuanto a las medidas que se utilizan para la pobreza multidimensional, se deben contar con indicadores incluyentes que permitan analizar la magnitud y evolución del problema. Es por ello que CONEVAL tiene tres tipos de medida pobreza multidimensional:

- I. Medidas de incidencia, se refiere al porcentaje de personas que padecen algún tipo de carencia económica o social. El CONEVAL cuenta con catorce indicadores de incidencia: a) población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos; b) población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos; c) carencia por rezago educativo; d) carencia por acceso a los servicios de salud; e) carencia por acceso a la seguridad social; f) carencia por calidad y espacios de la vivienda; g) carencia por accesos a los servicios básicos en la vivienda; h) carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; i) población con al menos una carencia social; j) población con al menos tres carencias sociales; k) población vulnerable por ingresos; l) población en situación de pobreza; m) población en situación de pobreza extrema; n) población en situación de pobreza moderada;
- II. Medidas de profundidad, tiene dos tipos de medidas: por un lado, el espacio de bienestar, la cual se establece por la distancia que existe entre el ingreso de la población y el ingreso inferior a la línea de pobreza (índice que es aplicable tanto para la población en situación pobreza como para quienes se encuentran en situación de pobreza extrema); por otro lado, la

privación social, la cual se reporta a través del número promedio de carencias sociales. Este indicador aplica para cuatro grupos: a) población en pobreza multidimensional; b) población en pobreza multidimensional extrema; c) población con ingresos superiores a la línea de pobreza por ingresos que tiene al menos una carencia; y d) población con al menos una carencia social;

- III. Medidas de intensidad, se construyen a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad. Se tienen tres medidas de intensidad: a) intensidad de la pobreza multidimensional. La cual es el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional; b) intensidad de pobreza multidimensional extrema. La cual es el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional; c) intensidad de la privación de la población con al menos una carencia. Se define como el producto de la medida de incidencia de la población que tiene al menos una carencia social y la proporción promedio de carencias de esa población. (Comunicado no. 99 CONEVAL, 2018, p. 13-15).

Con la implementación de la metodología para medición multidimensional antes señalada, el CONEVAL publica cada dos años las mediciones de pobreza a nivel nacional y estatal. En cuanto al nivel municipal, se ha realizado cada 5 años (2010, 2015, 2020). Como establece la LGDS, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es el que proporciona la información para las estimaciones realizadas por el CONEVAL. Así mismo, se estableció que, para asegurar las estimaciones realizadas, se tenía que tener continuidad y comparabilidad a través del tiempo, por lo menos durante 10 años y así institucionalizar la medición multidimensional en nuestro país.

Cabe mencionar que México fue el primer país que legisló para que se pudiera implementar una medición multidimensional. Lo que refleja el compromiso del Estado mexicano para asegurar que sus ciudadanos tengan acceso a sus derechos sociales. La metodología adoptada por el CONEVAL representa un análisis más completo de los problemas que aquejan a la población mexicana, para así crear e implementar una serie de propuestas para poder superarlas a mediano y corto plazo.

Capítulo 2. La pobreza en las comunidades indígenas Oaxaqueñas

2.1 Oaxaca

Para tener una noción completa del problema de la pobreza en Oaxaca, debemos precisar que existen diversas etnias en la estructura social mexicana. De acuerdo con la CEPAL (s.f.), las economías periféricas¹⁹ cuentan una estructura poco diversificada y tecnológicamente distinta a la de los países económicamente centrales.²⁰ En estos, “el aparato productivo es diversificado, cuenta con una productividad pareja para todos, así como mecanismos de creación y difusión tecnológica y de trasmisión social de sus resultados, los cuales son inexistentes en la periferia” (Bielschowsky, 1998, p. 199).

Oaxaca es uno de los estados de la república mexicana con mayores índices de personas en situación de pobreza. En el año del 2008 fue el cuarto lugar con un 62% de sus habitantes en pobreza multidimensional; mientras que Puebla alcanzó el 64%; Guerrero el 68%; y Chiapas con el 76%.

En los porcentajes nacionales y estatales, la población con situación de pobreza multidimensional moderada a nivel nacional era de 33.7% y a nivel estatal de 34.4%. Así mismo, el nivel de pobreza extrema multidimensional extrema a nivel nacional fue de 10.5%, mientras que en Oaxaca alcanzó el 27.6% (CONEVAL, 2010).

Según datos del INEGI del 2010, en Oaxaca habitaban 3,801,962 personas que se encontraban en situación de pobreza multidimensional. Lo cual representaba más del 60% de la población total. Por su parte, el 33.9% de las mujeres y el 33.6% de los varones presentaban pobreza multidimensional moderada, mientras que el 10.7% de las mujeres y el 10.3% de los varones padecían de pobreza multidimensional extrema (CONEVAL, 2008, citado por el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca).

¹⁹ Son países con menor diversificación económica. Tienen instituciones relativamente débiles con bases impositivas demasiado pequeñas para apoyar el desarrollo de infraestructura.

²⁰ Son economías en donde las decisiones sobre son resueltas directamente por el Estado y por sus directrices.

La población vulnerable por carencias sociales disminuyó del 2008 al 2010, pasando de 27.4% a 22.1%. Las principales carencias de las que se quejó el pueblo oaxaqueño fueron: seguridad social, servicios de salud y servicios básicos para la vivienda. En cuanto al nivel de bienestar a nivel local el porcentaje de personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar fue de 63.4%, mayor al 48.7% que se obtuvo a nivel nacional. En Oaxaca, las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo era el doble que, a nivel nacional, con un 32.9%, en contra del 16.5% (CONEVAL, 2008, citado por el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca)

Oaxaca aumentó entre los años del 2008 al 2010 el porcentaje de individuos que tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar. “Simplemente en 2008, 1.32 millones de personas (32.9% de la población oaxaqueña), tenía un ingreso más bajo que el mínimo de la línea de bienestar, establecido a través del ingreso necesario para adquirir la canasta básica; en tanto que a nivel nacional fue de 16.5%” (CONEVAL, 2008). A estos datos hay que agregarle que Oaxaca es una de las entidades federativas, junto a Veracruz, Edo, de México y Colima como los estados de mayor aumento en sus cifras de estadística (Ver mapa 1).

Mapa 1. Variaciones de la población en situación de pobreza, según el estado y significancia estadística 2008-2015



Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2015 del MCS-ENIGH (2015). Mapas de pobreza de los Estados Unidos Mexicanos. 2008-2015 [Mapa]. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

En el estado de Oaxaca se sufre de una desigualdad en la distribución del ingreso. Situación que la posiciona junto a Chiapas y Guerrero, como los estados que más tienen que trabajar para erradicar prácticas que fomenten esta situación. Sin embargo, no solamente padece de desigualdad de ingresos, también cuenta con una desigualdad social en el acceso a los bienes y servicios básicos que proporciona a debería proporcionar el Gobierno. Lo que representa un problema serio en cuanto al acceso insuficiente del grueso de la población oaxaqueña a los productos básico y complementarios.

Las causas por los que la población no cuentan con acceso a estos productos básicos podemos encontrar:

- ❖ El difícil acceso a las zonas rurales, en donde las comunidades están dispersas, así como la poca o nula infraestructura, limitan la conectividad con el resto del país. En consecuencia, los precios de traslado y abasto de los bienes se elevan considerablemente para las localidades²¹ más marginadas;
- ❖ Bajos ingresos de las familias, en donde uno de los factores tiene que ver con la precaria productividad de la población, sobre todo en las localidades más alejadas. El consumo de productos tiene relación directa con su precio y el ingreso de los habitantes. Lo que en el caso de los oaxaqueños limita el acceso a los productos básicos. Para tener una idea de lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional de ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), en 2008, las personas que no contaban con recursos para adquirir la canasta básica, superaron el 30% en las zonas urbanas, mientras que el 63.6% vivían en áreas rurales. Si tomamos en cuenta que muchos de los oaxaqueños habitan en zonas rurales, podemos tener una idea de lo complicado que es tener una zana alimentación adecuada en Oaxaca (ver cuadro 2); y
- ❖ Límites al desarrollo del mercado, lo que tiene como repercusión que las cadenas de suministros sean difíciles de conservar, lo que a su vez lleva a que no se pudiera contar con las cantidades necesarias de productos y servicios que requiere la ciudadanía en Oaxaca para satisfacer sus necesidades básicas.

²¹ Con información del INEGI, una población se considera como rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes; mientras que urbanas son aquellas donde viven más de 2,500 habitantes.

Cuadro 2. Ingresos y tasa de situación de pobreza por localidad

	Localidad rural	Localidad rural con marginación alta	Localidad rural con marginación muy alta
Ingreso total por hogar (pesos)	6,185	5,695	3,839
Ingreso total per cápita (pesos)	1,752	1,527	973
% de población en			
Pobreza alimentaria ²²	32.3	37.4	61.6
Pobreza de capacidades ²³	39.9	46.3	68.8
Pobreza patrimonial ²⁴	62.2	70.7	85.2

Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008

Cuadro 3. Distancia y tiempos promedio y rangos que se recorren para establecer surtidoras en las localidades por tipo de marginación

Localidades	Distancia			Tiempo de recorrido		
	Promedio (km)	Mínima (km)	Máxima (km)	Promedio (horas)	Mínima (horas)	Máxima (horas)
Marginadas	102	42	250	3	2	5-6
No marginadas	41	24	52	1.5	0.5	2

Fuente: Encuesta diagnóstico de abasto rural Diconsa 2005

²² Imposibilidad de una persona o familia para adquirir la canasta básica, aun cuando destinará todos sus ingresos económicos para comprarla.

²³ Falta de ingresos económicos para adquirir la canasta básica, así como para realizar los gastos necesarios para satisfacer los rubros de salud y educación, aun, aunque el individuo o la familia colaborara para cubrir tal fin.

²⁴ Carencia de ingresos económico suficientes para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque el individuo o los integrantes de su familia trataran de solventar ese gasto.

La ubicación en la que se encuentra la población rural en Oaxaca influye directamente en los rezagos y desventajas sociales que sufren. La carencia de vías carreteras adecuadas repercute en la capacidad de la población para comunicarse y trasladarse a otros poblados para vender sus productos y ofrecer sus servicios. Lo cual deja en claro lo fundamental de contar con vías de comunicación y carreteras pavimentadas, para que los costos de traslado que paga la población sea menor y se pueda desarrollar económicamente las localidades

En cuanto a la marginación, el Consejo Nacional de Población (CONAPO)²⁵ registró que en 2005 Oaxaca ocupó el tercer lugar como la entidad federativa con más marginación, después de Guerrero y Chiapas. Desde el rubro educativo, el índice de marginación en Oaxaca sólo el 13.9% de la población con 25 años o más, logró terminar la secundaria. A nivel de los municipios del estado, de los 570 existentes, únicamente 93 estuvieron por arriba del promedio de la escolaridad del estado (INEGI, 2010).

Con información de la CONAPO (2006), las regiones Oaxaqueñas de Sierra Sur, Papaloapan e Istmo, presentaron el mayor número de municipios con grado de marginación muy alta; en tanto que en las regiones de Sierra Norte, Mixteca y Costa se detectaron una marginación alta.

El 37.5% y el 52.7% de las comunidades se mantuvieron con un grado alto y muy alto de marginación respectivamente, esto es, que nueve de cada diez localidades se encontraron en estas condiciones. En comparación, únicamente el 6.2%, el 2.4% y 1.2% tenían un grado de marginación medio, bajo y muy bajo, por lo que únicamente una de cada diez localidades lograron condiciones de vida aceptables (CONAPO, 2006, p 40).

Como ya se mencionó anteriormente, lo disperso de las poblaciones en las regiones y lo pequeño de las localidades es un gran problema para las zonas rurales oaxaqueñas, más aun cuando están cerca de la sierra atravesada, sierra madre oriental y sierra madre del sur, ya que se vuelve muy complicado la construcción de telecomunicaciones y vías de acceso que permitan la llegada de ayuda estatal.

²⁵ Órgano nacional que tiene la encomienda de diseñar, gestionar y evaluar de las iniciativas públicas que tengan como fin, regular el crecimiento de la población y los movimientos demográficos en el territorio de México.

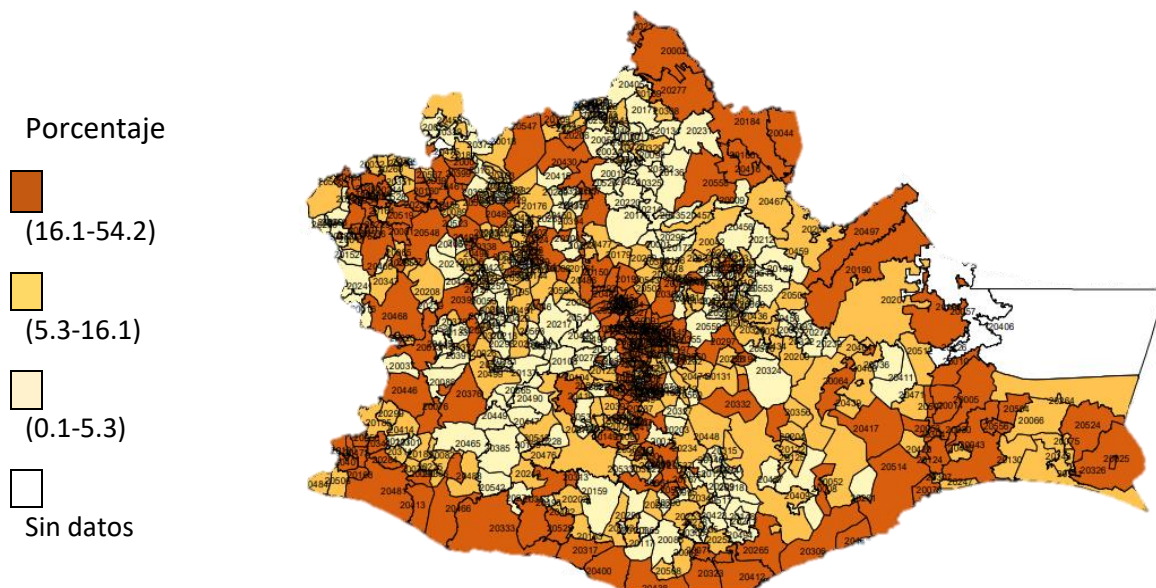
En el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 existieron 10,496 comunidades. Sin embargo la mayoría fueron muy pequeñas, pues 76.7% no tuvieron más de 250 habitantes; en segundo lugar se encontraron con 2.4% las que tuvieron más de 500 habitantes; y en último lugar con 10% las que obtuvieron entre 250 y 500 habitantes (INEGI, 2010).

Es importante mencionar que el 69.1% de los oaxaqueños que mencionaron que hablaban alguna lengua indígena, viven en localidades con alrededor de 2,500 habitantes. Si a estos datos los comparamos con los anteriormente mencionados sobre la marginación se puede apreciar que es la comunidad indígena la que más sufre en cuanto a cubrir sus necesidades básicas se refiere. La mayor parte de la población del estado es rural, lo que habla de la desigualdad sistemática que sufren los estados del sur de México.

Es por ello que los programas de ayuda alimentaria normalmente se enfocan en el suroeste del país, en donde el 49.1% de los hogares se les brindó ayuda a través de uno o más programas enfocados en combatir el hambre. Mientras que la distribución de apoyos para los hogares en zonas rurales y urbanas se llevaron a cabo de la siguiente manera: “32.3% de las casas en zonas urbanas contaron con beneficios de algún programa de ayuda alimentaria; mientras que en las zonas rurales cerca del 68% de los hogares recibieron ayuda de al menos un programa destinado a este fin” (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición²⁶, 2012, p. 33). (ver mapa2).

Mapa 2. Porcentaje de vulnerabilidad por carencia social, 2015

²⁶ Herramienta estadística empleada por el Instituto Nacional de Salud Pública y la Secretaría de Salud Federal.



Fuente: Medición de pobreza municipal, 2015, CONEVAL.

Si comparamos la inseguridad alimentaria en territorio nacional y en zonas rurales y urbanas, se puede apreciar que a nivel nacional, los hogares que perciben que cuentan con seguridad alimentaria fue del 30%; mientras que el 70% se les puede clasificar en alguna de las siguientes categorías: Inseguridad leve, inseguridad moderada e inseguridad severa. Por región geográfica encontramos que la mayor parte de inseguridad alimentaria en hogares se dio en la región suroeste, con un rango en su mayoría de inseguridad severa.

2.2 Población indígena

En México, las comunidades indígenas representan un numeroso grupo social que a través de su historia, brindan un sentido de identidad a México, el cual es importante no olvidar. Se tenía estimaciones una población de 15.7 millones de indígenas en México. De los cuales 11.1 millones viven en un hogar indígena ubicado geográficamente y son la población en la que se enfocan las políticas públicas (Censo de Población y Vivienda, INEGI,²⁷ 2011)

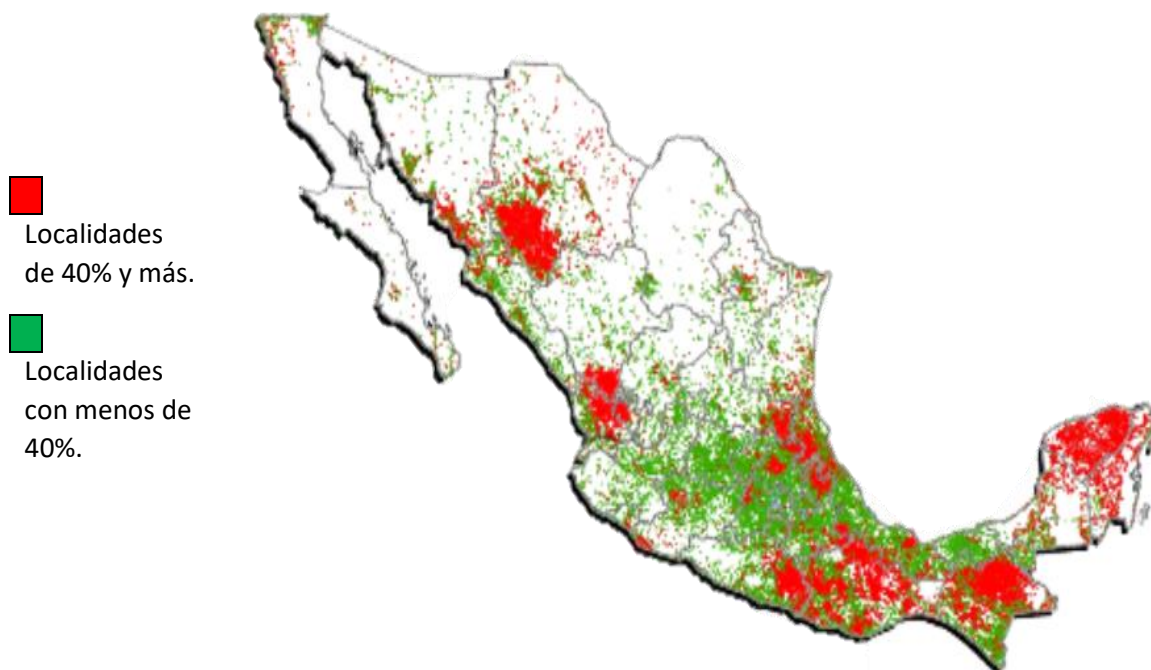
En México existen 68 pueblos originarios, dentro de los cuales hay una variedad lingüística y cultural. Existen no sólo grupos indígenas que cuentan con usos y

²⁷ Organismo público autónomo encargado de recolectar y difundir información de México, relacionado con el territorio, la población, y economía, que permita ayudar a elaborar propuestas o proyectos para mejorar esos rubros a nivel nacional.

costumbres radicalmente diferentes, sino que también plantean proyectos diferentes de desarrollo ((ver cuadro 4 y mapa 3).

Se identifican 25 regiones indígenas en 20 estados del país, sin embargo, en todas las entidades federativas se encuentra población indígena. Así mismo, de los 2,456 municipios registrados en 2010, 624 son indígenas y se concentran principalmente en los Estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla y Guerrero (Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, 2010)

Mapa 3. Localidades indígenas por entidad federativa, México, 2010.



Fuente: CDI, Sistema de Información 2010.

Cuadro 4. Regiones indígenas y municipios indígenas en los Estados de: Oaxaca, Chiapas, Puebla y Guerrero, 2010.

Entidad Federativa	Regiones indígenas a las que pertenece	Total, de Municipios	Número de Municipios indígenas
Oaxaca	Chimalapas;	570	294

	Chinateca; Costa; sierra sur de Oaxaca; Mazateca y Tehuacan; Istmo; Mixe; Mixteca; Sierra Juárez; Valles Centrales.		
Chiapas	Frontera sur; Los Altos de Chiapas; Norte de Chiapas; Selva Lacandona.	118	47
Puebla	Cuicatlan, Mazateca y Tehuacán; Zongolic; Sierra Norte de Puebla y Totonacapan.	217	58

Fuente: CDI, Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI, Censos Generales de Población y vivienda, México, 2000; Censo de Población y Vivienda, México, 2005; y Censo de Población y Vivienda, México 2010

A partir del cuadro anterior se puede observar las regiones con más presencia indígena, así como que tanta presencia hay los pueblos originarios en las entidades federativas de: Oaxaca, Chiapas y Puebla (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Población indígena en Oaxaca, Chiapas y Puebla, periodo de 2000 a 2010.

Estado	2000	2005	2010
Oaxaca	1,644,104	1,575,735	1,719,462
Chiapas	1,115,385	1,261,752	1,511,013
Puebla	955,314	969,426	1,018,394

Fuente: CDI, Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI, Censos Generales de Población y vivienda, México, 2000; Censo de Población y Vivienda, México, 2005; y Censo de Población y Vivienda, México 2010.

La diversidad etnolingüística es otra característica de los pueblos indígenas de Oaxaca y que está compuesta por: Chontal de Oaxaca, Ixcateco, Chatino, Huave,

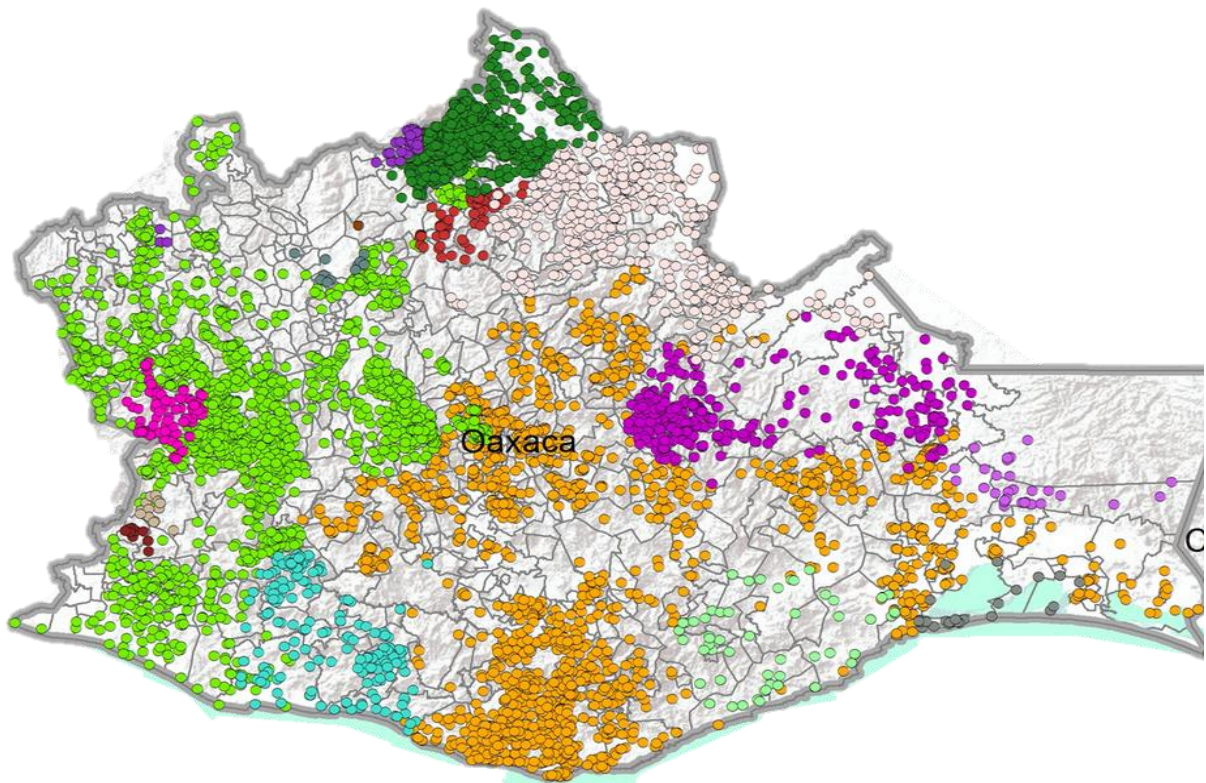
Chocholteco, Triqui y Cuicateco. Además de las más habladas como: Mazateco, Zapoteco, Mixe y Chinanteco (ver cuadro 6 y mapa 4).

Cuadro 6. Pueblos y lenguas indígenas predominantes en Oaxaca

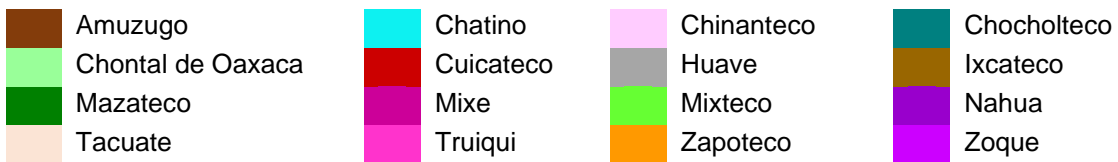
Población indígena	Personas	Porcentaje nacional
Mazateco	336,158	3%
Zapoteco	771,577	6.9%
Mixe	194,845	1.8%
Chinanteco	207,643	1.9%

Fuente: CDI, elaborado con base al Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Mapa 4. Distribución de la población indígena oaxaqueña, 2015



Fuente: Atlas de los pueblos indígenas en México, 2015



Lamentablemente, aunque existe una gran variedad de lenguas con un importante porcentaje de población que las habla, el riesgo de que muchas de ellas desaparezcan es muy alto, ya que cada vez hay menos interés de enseñar las distintas lenguas indígenas de su propio municipio o localidad. A esto es importante añadir el tema de la migración que sigue presente en los estados del suroeste mexicano y que parece sentenciar al olvido las lenguas de los pueblos originarios.

Esta diversidad lingüística conlleva que la comunicación con las presidencias municipales se complique, lo que trae como resultado poca representación política, así como debilidad económica y social. A estas condiciones hay que sumarle la inequidad, exclusión y discriminación. La difícil situación en la que se encuentran la mayoría de los pueblos originarios oaxaqueños, hace sistemático su poco desarrollo personal.

2.3 Acceso a justicia

El acceso a la justicia para los pueblos originarios cuenta con demasiadas trabas pese a las distintas acciones para poder erradicar la judicialización²⁸ de los conflictos, el formalismo que impera en los tribunales y la discriminación que sufren. Las personas indígenas padecen marginación para acceder a una justicia agraria, laboral, civil, pero sobre todo en el rubro penal, sin mencionar que son excluidos de las cuestiones institucionales. En parte porque no están familiarizados con las leyes estatales, ni con los procedimientos que deben realizar para hacer valer sus derechos. Situación que se agrava si tomamos en consideración el bajo nivel educativo con el que cuentan.

La gran mayoría de los mexicanos consideran que a lo largo de la historia no se han hecho valer los derechos indígenas, por motivos que a mi parecer, más bien parecen pretextos como: sus usos y costumbres, cultura, acento, por su tono de piel, religión o por su forma de vestir.

Dicha encuesta nos indica que alrededor del 40% de la población consideran que no se respetan los derechos de los indígenas; el 31% piensa que se respetan poco; y el 22% expresaron que sí se respetan sus derechos, sin embargo, tanto los que creen que se respetan sus derechos, como los que no, aseguran que es difícil para los pueblos originarios hacer

²⁸ Mecanismo por el cual los problemas políticos son transferidos a la esfera judicial para su resolución

valer sus derechos (La Encuesta Nacional sobre la Discriminación,²⁹ 2010, p. 30).

Las mujeres indígenas suelen ser triplemente discriminadas: por su etnia, por ser mujer y por ser pobre. Esto repercute directamente en como dan solución a los problemas jurídicos que padecen, ya que tanto en la cultura no indígena y las indígenas no son considerados en cuenta en las decisiones sociales, políticas y económicas que se toman. Las mujeres indígenas sufren aún más el estereotipo de enfocarse a la familia y ser relegadas al plano doméstico.

Por ello, es común que las comunidades indígenas no conozcan sus derechos, normas y procedimientos, lo que termina en que sus denuncias o demandas no tengan el cause debido. No debemos olvidar mencionar que ante la incapacidad de muchos indígenas de expresarse correctamente se dificulta que puedan rendir testimonio o ser interrogados de manera adecuada. En este sentido es importante señalar que el Estado está obligado a proveer a los indígenas una interpretación de calidad en las diligencias que se requieran, de tal manera que el juez pueda entender tanto la jerga coloquial, como las ideas centrales de lo que quieran comunicar. Derecho que no se debe omitir, aún, cuando el ciudadano indígena pueda hablar español, sin embargo, estos derechos no solamente no se cumplen, sino, que también sus derechos fundamentales son transgredidos.

No es raro hacer declarar a los indígenas que saben hablar y escribir español, pero que en realidad no entienden términos complejos o jurídicos que se emplean en acciones legales, lo que evidentemente os coloca en una desventaja a la hora de defender sus derechos. La comunidad indígena no tiene la oportunidad de contar con un intérprete y en los casos en donde sí utilizan el intérprete desconoce los términos legales, lo que dificulta de debido proceso.

Al mismo tiempo, los tribunales agrarios y las juntas de conciliación y arbitraje no tienen la estructura necesaria para identificar y dar seguimiento a los casos que se presenten, sobre en torno a los asuntos judiciales que afectan la vida de los pueblos originarios oaxaqueños. En general, las instituciones que deberían impartir justicia han dejado de lado la atención que requieren y merecen los pueblos indígenas. Por lo que en consecuencia es complicado que alguna institución pública tenga las herramientas y capacidades para garantizar a los indígenas oaxaqueños que se cumplan sus derechos adquiridos.

²⁹ Órgano del Estado mexicano creado para prevenir y eliminar la discriminación

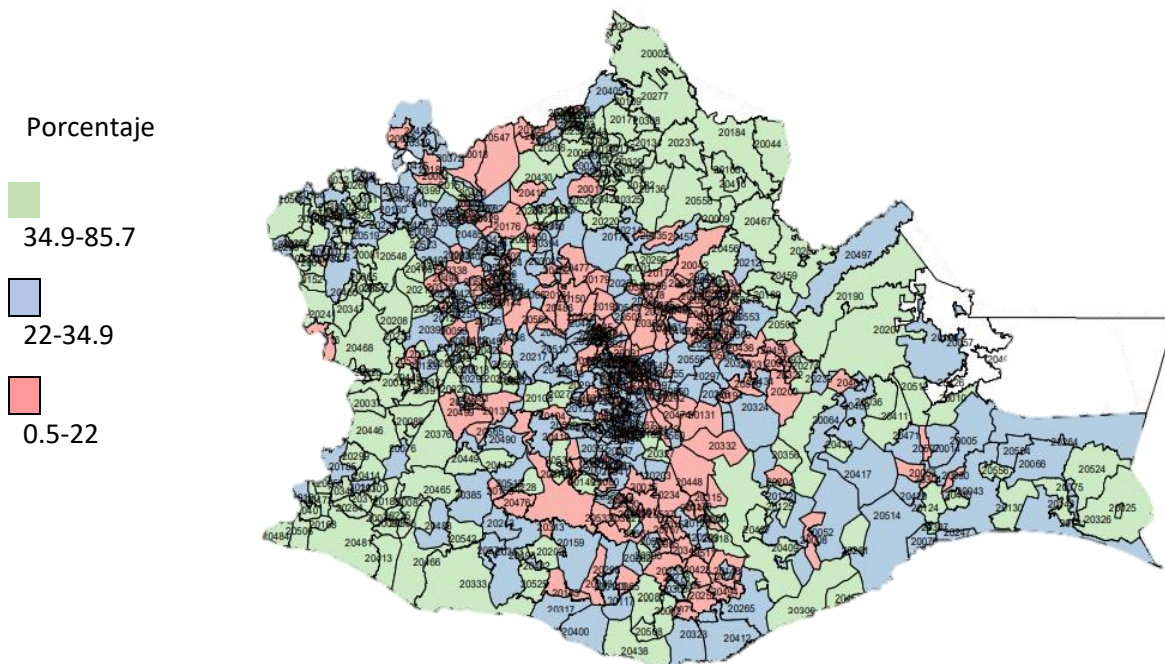
2.4 Alimentación

El más importante a mi consideración es el de la alimentación. En ese rubro el CONEVAL (2010) señala que el 78.4% de los municipios indígenas cuentan con el 78.4% con carencias alimentarias; en tanto que en los municipios que no cuentan con personas indígenas presentan un porcentaje de 36.7% con esta misma carencia. En casi la mitad de los hogares oaxaqueños donde el jefe de familia habla una lengua indígena cuentan con inseguridad alimentaria de moderada a severa. Situación que no ha disminuido en los últimos años, por el contrario, a las comunidades indígenas se complica cada vez más el poder contar con sana alimentación. Ya que cada vez es más complicado para los pueblos originarios cosechar sus propios alimentos.

En distintas regiones de Oaxaca los sectores de la población indígena padecen hambre, sin que el Estado o el mercado hayan podido aportar a una solución sustentable a este grave problema. Claro que la alimentación no se trata únicamente de calmar el hambre, sino de cubrir los requerimientos nutricionales que requiere toda persona para tener una vida sana (ver mapa 5).

La mala nutrición (tanto la desnutrición, como el exceso de ingesta) tiene causas complejas que involucran determinantes biológicos, socioeconómicos y culturales. Las causas subyacentes de estos problemas son la distribución desigual de recursos, de conocimientos y de oportunidades entre los miembros de la sociedad (Ávila, s.f. p. 124-126).

Mapa 5. Población con carencia a la alimentación, 2015.



Fuente: Medición de pobreza municipal, 2015, CONEVAL.

Desgraciadamente en 2010 se confirmaba se mantenía la relación entre las zonas de desnutrición y las comunidades indígenas. Uno de los indicadores más visibles es la talla/edad de los niños de 5 años, lo cual es el reflejo de una desnutrición crónica, que se manifiesta a través del retardo en el crecimiento de los niños indígenas en sus distintas regiones. La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2006) reportó que:

Las prevalencias de baja talla y de bajo peso fueron tres veces mayores en los preescolares indígenas que en los no indígenas. Los niños indígenas oaxaqueños representaban alrededor del 11% de la población menor de cinco años, pero conformaban cerca del 30% del total de desnutridos (Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2006, p. 137).

Un factor que no se debe olvidar en el tema de la mala alimentación es la nutrición que padecen los infantes indígenas. La anemia afecta física y mentalmente, lo que trae como consecuencia una menor capacidad de aprendizaje de quienes la padecen. También ocasiona una disminución en la capacidad de respuesta del organismo ante infecciones, lo que conlleva que los efectos de las enfermedades sean de mayor duración e intensidad.

La desnutrición durante la gestación y los primeros 2 a 3 años de vida aumenta el riesgo de morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas,

y afecta el crecimiento y desarrollo mental durante dicho periodo crítico; además, la desnutrición temprana tiene efectos adversos a lo largo de la vida, como disminución del desempeño escolar, aumento en el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles y reducción de la capacidad de trabajo y del rendimiento intelectual (Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2006, p. 190).

Casi la mitad de mujeres indígenas embarazadas presentan anemia, casi el doble que el resto de la población. Esto tiene como consecuencia que las mujeres indígenas tengan mayor probabilidad de tener complicaciones durante el embarazo, así como tener hijos con bajo peso al nacer o que sean prematuros. Las mujeres indígenas tienen tres veces más posibilidades de morir durante el embarazo, que una mujer no indígena.

Cuadro 7. Consumo de alimentos ricos en hierro por familia

Alimento	Frecuencia en que se come el alimento					
	% Diario	% 3 veces/semana	% 2 veces/semana	% en temporada	% ocasional	% nunca
Carnes rojas	0.5%	20.4%	1.4%	0.5%	46.2%	28.5%
Pollo	0%	30.3%	1.8%	0.9%	47.5%	15.8%
Huevo	24%	34.4%	23.5%	0-9%	8.1%	5.9%
Galletas	10%	20.8%	7.7%	0%	5%	49.8%
Frijol	57.5%	15.8%	19.9%	0%	1.4%	1.8%
Lentejas	14.5%	27.1%	10.9%	0%	23.5%	19.5%
Guajes	14.5%	12.7%	4.5%	32.6%	14.9%	14.9%
Acelgas	1.4%	2.3%	0.5%	4.5%	4.5%	78.3%
Quelites	5%	12.2%	0.9%	30.3%	15.8%	28.5%
Verdolagas	4.5%	4.1%	0.9%	21.7%	12.2%	48%
Betabel	0.5%	1.8%	0-9%	0%	1.4%	86.4%

Fuente: CDI, elaborado con base al Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010

Sin embargo, la desnutrición no es el único problema alimentario que tienen los pueblos originarios. También han comenzado a padecer obesidad y enfermedades relacionadas.

La situación nutricional en México se caracteriza por un proceso de polarización en el cual, en un extremo, la desnutrición infantil sigue siendo un grave problema en las zonas rurales marginadas, mientras que, en el

otro extremo, se presenta una creciente epidemia de sobre peso y obesidad (Ávila, et al., s.f.,116-177).

Los mismos autores afirman que:

La prevalencia de obesidad se ha incrementado en forma acelerada aun en el medio rural (donde se concentra la mayoría de la población indígena); ya no es insólito que en el seno de una misma familia pobre del medio rural convivan preescolares con desnutrición grave y adultos obesos, o que los niños que fueron desnutridos en la etapa preescolar sean obesos a partir de la edad escolar (p.119).

Por tanto, es muy importante la alimentación de los pueblos indígenas, no sólo por razones culturales, si no, también por su relación con sus posibilidades de bienestar y desarrollo para los pueblos originarios oaxaqueños. El estudio del acceso a los sistemas alimentarios y de sus cambios en el tiempo, puede ayudar a comprender el porque es uno de los grupos sociales más afectados y abandonados en el país.

2.5 Salud

El acceso a la salud es un Derechos Humanos que más se vulnera en distintas partes del mundo. Por lo que debe ser protegido tanto por instancias nacionales, como internacionales, sin embargo, las comunidades indígenas de Oaxaca y del país son los grupos sociales más desprotegidos y a los que habitualmente se les deja a la deriva en cuanto a la atención médica les llega mucho tiempo después y con personal que denotan falta de capacitación.

El derecho al acceso a la salud para las comunidades indígenas está regulado por distintos tratados internacionales. La Organización Mundial de la Salud (s.f.) menciona que: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Adicionalmente, señala que es una prioridad gubernamental para lograr la paz y la seguridad de las naciones. Sobre todo, las que están en vías de desarrollo y su inestabilidad es mayor. Por lo que se les debe de proporcionar:

1. Atención médica adecuada. Otorgada por personal preparado, de acuerdo a las necesidades de su estado de salud;

2. Recibir información suficiente, clara, oportuna y veraz. Se le debe proporcionar al paciente o en su caso, a su responsable, información completa sobre el diagnóstico, pronóstico y tratamiento;
3. Libre decisión sobre su tratamiento. El paciente tiene derecho a expresar su consentimiento cuando se le sometan a procedimientos que impliquen un riesgo;
4. Confidencialidad. El paciente tiene derecho a que toda la información que exprese el personal médico no se divulgue más que con la autorización expresa de su parte;
5. Facilidades para obtener una segunda opinión. El paciente está facultado para recibir por escrito la información necesaria para obtener una segunda opinión sobre el diagnóstico, pronóstico o tratamiento relacionado con su estado de salud;
6. Atención médica en caso de urgencia. Cuando esté en peligro la vida el paciente debe recibir atención de urgencia por personal médico en cualquier establecimiento de salud, sea público o privado, con el propósito de estabilizar sus condiciones; y
7. Un expediente clínico. El paciente debe contar con un archivo en donde estén asentados en forma veraz, clara y completa los datos relacionados con su atención médica, así como recibir un resumen clínico cuando este lo solicite (Organización Mundial de la Salud,³⁰ 2000)

Sin embargo, ninguno de los puntos anteriores, son proporcionados a los pueblos originarios. Los indígenas oaxaqueños tienen una elevada tasa de mortalidad relacionadas principalmente a la mala alimentación, así como enfermedades infecciosas y provocadas por parásitos. “Las enfermedades y causas de muerte de los pueblos indígenas se reúnen en tres grupos: enfermedades infecciosas, maternas, perinatal³¹ y los problemas derivados de la deficiencia de la nutrición; enfermedades no transmisibles³²; y Accidentes y lesiones” (OMS, 1998, p. 9)

Los niños indígenas tienen muchas probabilidades de morir antes de los 5 años. En el 2012 la Secretaría de Salud señaló que una enfermedad fácil de combatir como la diarrea, sigue estando dentro de las principales causas por las que fallece un niño. En las entidades federativas de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, por ejemplo, hay una alta tasa de decesos infantiles que no superan el año de vida.

³⁰ Organismo de la Organización de las Naciones Unidas especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención a nivel mundial en temas de salud.

³¹ Espacio del tiempo que va de la semana 28 de gestación al séptimo día de vida fuera del útero materno

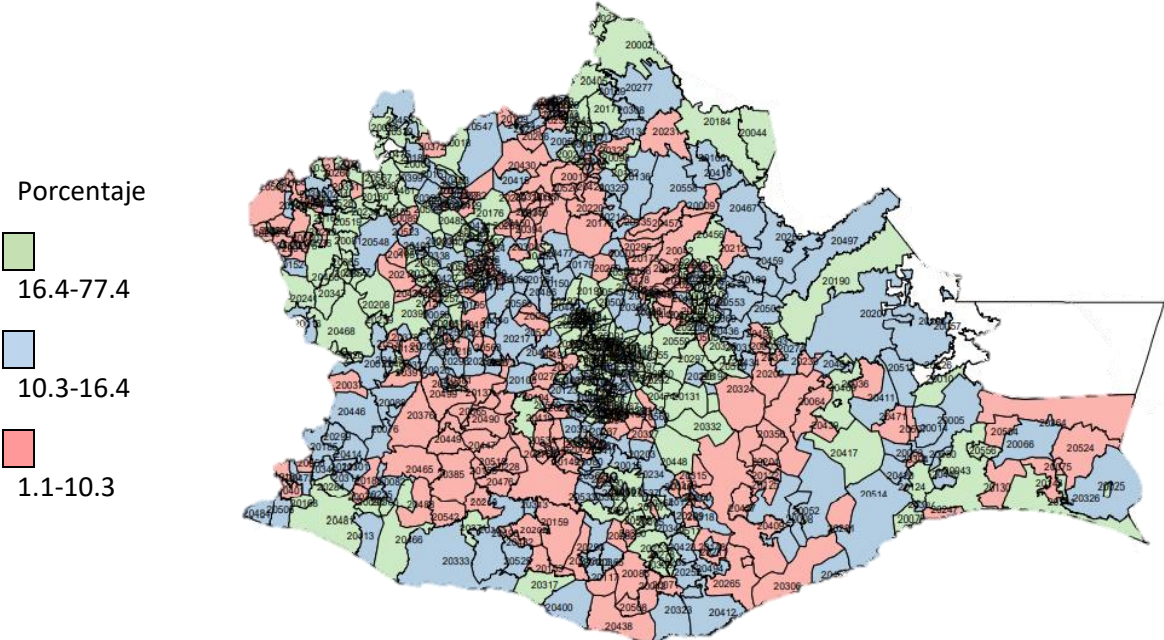
³² Afecciones de larga duración que, por lo general, evolucionan lentamente y no se transmiten de persona a persona.

Los niños indígenas tienen el triple de probabilidades de morir por diarrea o desnutrición. Las amplias carencias, el acceso a las comunidades y las precaria forma de vida que llevan las comunidades indígenas son algunos de los factores por los que esta problemática sigue presente.

La UNAM estableció que en el año 2010 los indicadores de morbilidad en el suroeste del país se destacaron los problemas obstétricos, parto único espontáneo, traumatismo leve o severo, envenenamiento, aborto, apendicitis y diabetes (ver mapa 6).

En el 2008 hubo una alta incidencia en enfermedades digestivas, enfermedades del sistema genitourinario, enfermedades infecciosas respiratorias y parasitarias, enfermedades del sistema circulatorio y cardiovasculares, las cuales afectan en mayor medida a las comunidades indígenas, con énfasis en las localidades de difícil acceso o más alejadas (Informe Secretaría de Salud, 2008, p. 60).

Mapa 6. Población con falta de acceso a los servicios de salud, 2015



Fuente: Medición de pobreza municipal, 2015, CONEVAL.

2.6 Vivienda

El tipo de hogares con los que cuentan los pueblos originarios tiene implicaciones importantes con el desarrollo que puedan lograr, por ejemplo, la salud y la atención a menores y las relaciones interpersonales son algunos de los factores relacionados con la vivienda. No debemos olvidar que los integrantes de una vivienda comparten una identidad sustentada en las tradiciones y cultura indígena, además de un sentido de solidaridad derivado de los lazos y convivencia de los habitantes. Si una vivienda no facilita esas relaciones, disminuyen aun más las probabilidades de satisfacer sus necesidades básicas.

De lo anterior nos podemos dar cuenta que los pueblos indígenas oaxaqueños además de estar unidos por cultura, tradiciones y lazos familiares, establecen relaciones interdependientes para satisfacer sus necesidades, así como cumplir deberes y responsabilidades, asignadas en función a la región a la que pertenecen y a las carencias que sufran (CONAPO³³, 2001)

Por ello, la vivienda y a la infraestructura básica son temas muy importantes para las comunidades indígenas. Sus hogares generalmente se asientan en localidades pequeñas y dispersas con condiciones precarias en materia de servicios básicos. Además, por las condiciones en las que se encuentran el suelo y subsuelo, se estima que dos tercios de la población indígena oaxaqueña que más sufren por desastres naturales, son los grupos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema (ver imagen 1).

En muchos de los asentamientos de los pueblos originarios persiste una vulnerabilidad ante los cambios climáticos, ya que se ubican en zonas catalogadas como de alto riesgo, por ejemplo, las que están situadas en montañas o en las meditaciones de algún río. “De las 34,263 localidades indígenas del país, casi una de cada tres tiene un grado de marginación muy alta; 34% con alta; y 30% con medio, bajo y muy bajo grado de marginación” (Informe CONEVAL, 2010, p. 52). Con esto se puede apreciar que existe un abandono sistemático por parte del Gobierno, a los servicios públicos que debería brindar a las comunidades indígenas, lo que recrudece la precariedad de la vivienda (ver imagen 2).

³³ Órgano del gobierno encargado del diseño, evaluación y operación de las políticas públicas encargadas de regular el crecimiento de la población y sus movimientos geográficos.

Imagen 1. Vivienda indígena en la región de Valles Centrales en Oaxaca, 2016



Fuente: entias.com.mx

Imagen 2. Vivienda indígena en la región del Istmo en Oaxaca, 2018

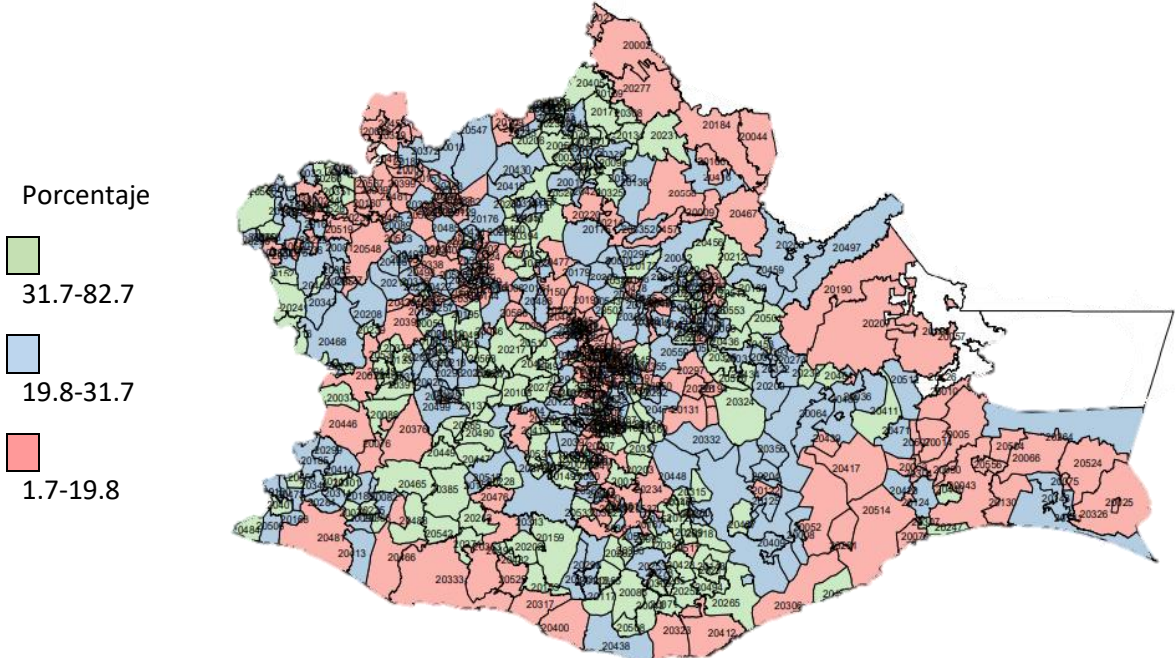


Fuente: entias.com.mx

La condición de pobreza en las comunidades indígenas oaxaqueña se puede apreciar a simple vista por sus viviendas. Lugares en donde un gran porcentaje no cuentan con drenaje ni agua potable, el piso en su gran mayoría es de tierra. El INEGI (2010) señala que la insuficiencia de servicios básicos en las viviendas como el drenaje y el agua entubada es un indicador que los indígenas son un grupo social el cual no es atendido como en derecho corresponde. Los recursos públicos destinados a mejorar sus condiciones de vida, parece que no llega a su destino o son insuficientes para reducir la diferencia que existe en este rubro en comparación a la población no indígena.

El acceso a la vivienda, junto con otros servicios básicos son indispensables para el desarrollo de los pueblos originarios, esto no es viable ni sostenible a largo plazo si los indígenas no pueden acceder y disponer de una vivienda digna que cuente con servicios de letrina, instalaciones sanitarias, energía eléctrica, así como un lugar para la conservación de alimentos. El diseño y materiales con los que se debe construir deben considerar las características climáticas de cada región de Oaxaca (ver mapa 7).

Mapa 7. Población con carencias en la calidad y espacios de vivienda, 2015



Fuente: Medición de pobreza municipal, 2015, CONEVAL

2.7 Desarrollo económico

En este rubro tenemos a mi consideración el reto más importante en políticas públicas en apoyo a los pueblos originarios en Oaxaca. Es fundamental apoyar el desarrollo de ámbitos productivos que se traduzcan en ingresos para los bolsillos indígenas. Como ya se mencionó anteriormente la pobreza es un problema multidimensional, por lo que se necesitan no sólo garantizar sus derechos sociales, sino también autosuficiencia económica a través de oportunidades de empleo.

Los pueblos originarios padecen una situación complicada para generar sus propios ingresos. Se han proporcionado subsidios a iniciativas individuales o grupales con el fin de fomentar este desarrollo, sin embargo, no se han obtenido los resultados esperados. También se intentó promover ejercicios de planeación municipal y regional, sin embargo, los resultados también son malos, por lo que se requiere mayor intervención del Estado para crear procesos de gestión sostenibles.

Si bien la atención social hacia las comunidades indígenas representa una ayuda vital para poder sobrellevar sus dificultades diarias, la falta de una política de desarrollo imposibilita a los pueblos originarios que tengan con una autosuficiencia que les permita desarrollarse económicamente, sin embargo, pocos de los programas sociales se destinan al desarrollo económico. Estos programas al estar dirigidos a los grupos más vulnerables, es habitual que las personas que tienen experiencia en cuanto a los registros, acaparen los apoyos asistenciales, dejando atrás a los que no hablan español.

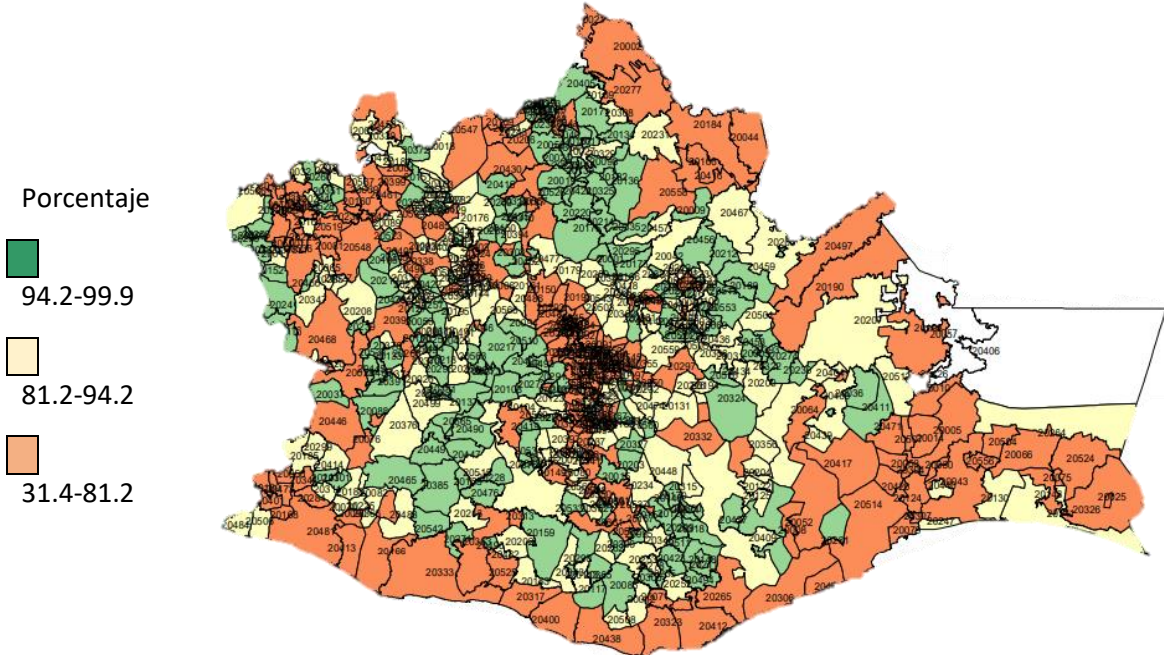
Entre las razones más comunes que les complica gestionar los apoyos, están su idioma, que como lo mencioné anteriormente, es un problema para comunicarse con los servidores públicos, sin embargo, también hay que tomar en cuenta que no conocen y por tanto no están a la espera de los apoyos gubernamentales, por lo que no reaccionan a tiempo a las convocatorias o apertura de ventanillas. Lo que por supuesto da como resultado que los apoyos asistenciales no lleguen a los lo necesitan.

Si a esto le sumamos que cuando las personas indígenas acceden a algún apoyo económico, tienen que solicitar a terceros que los ayuden a llenar los registros de dichos apoyos. Situación que se agrava si los técnicos a los que cuentan no son los mejores capacitados o tienen intereses con algunos regidores. Estas fallas en el diseño de programas provocan que los proyectos no se ajusten a las necesidades productivas de las regiones indígenas oaxaqueñas, lo que tiene

como consecuencia que la productividad sea muy baja y de escaso impacto en el ingreso y mercado local, así como sus pocas o nulas posibilidades de integración de cadenas de producción.

Si bien las comunidades indígenas tienen una capacidad increíble para hacer frente a la adversidad, es importante mencionar que los indígenas han ido perdiendo su autosuficiencia debido en gran medida al abandono por parte de los tres niveles del Estado mexicano, pero también a temas como el deterioro de los suelos, pérdida de fertilidad, cambio en los ciclos de lluvia, los insumos que tienden a subir de precio, pero sobre todo la estrategia de los últimos dos sexenios de importar de grandes cantidades de granos incluso en años donde la cosecha mexicana es muy buena (ver mapa 8).

Mapa 8. Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar, 2015



Fuente: Medición de pobreza municipal, 2015, CONEVAL

“El 22.4% de las Unidades Económicas Rurales (UER)³⁴ son catalogadas como: familiar de subsistencia³⁵ sin vinculación al mercado; y el 50.6% son: familiar de

³⁴ Personas físicas o morales, prioritariamente dedicadas a las actividades agrícolas y a aquellas que realicen procesos de transformación.

subsistencia con vinculación al mercado” (Medición de pobreza, CONEVAL, 2010, p. 73). Estos dos sectores se encuentran en paupérrimas condiciones, ya que no generan los suficientes ingresos. En cuanto a las que no están relacionadas con el mercado hay una participación importante de mujeres y personas que sólo saben hablar una lengua indígena.

Otro problema en las localidades con asentamientos indígenas, relacionado al desarrollo económico, son los problemas concernientes a los recursos naturales, las pocas oportunidades para entrar a las áreas de producción y la falta de apoyos crediticios para el sector agropecuarios. A esto hay que sumarle los cambios de uso de suelo, incertidumbre jurídica en el derecho nacional, así el aislamiento de las localidades, por lo que es muy habitual que el Gobierno llegue a apropiarse y a explotar desmedidamente los recursos naturales, obligando a los pueblos originarios a buscar otro lugar donde asentarse.

Resalta que se necesita una mejor comunicación entre el Gobierno y las comunidades indígenas para llegar a un consenso de las necesidades prioritarias que se requieren atender la Comisión de Desarrollo Indígena. No obstante, han sido insuficientes los mecanismos que ha implementado el Estado para dar un adecuado seguimiento a los procesos de implementación y evaluación de las políticas públicas de combate a la pobreza de los pueblos originarios, no sólo de Oaxaca, sino también del suroeste mexicano.

2.8 Educación

Históricamente las personas indígenas han tenido dificultades académicas como: falta de infraestructura adecuada para avanzar en sus estudios; y discriminación tanto de compañeros, como de docentes. Situaciones que desembocan en deserción escolar, o en el mejor de los casos un bajo rendimiento. En este contexto, los programas educativos en Oaxaca no han atendido de manera cabal la impartición de clases para los que hablan una lengua indígena, por lo que no se ha podido reducir la brecha entre los alumnos indígenas y no indígenas que continúan con sus estudios. Lo que lógicamente tiene una implicación directa con el desarrollo productivo de las regiones indígenas.

³⁵ Actividad pensada al autoconsumo con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado fuera o al interior de la agricultura.

Una de las causas del rezago educativo es la falta de profesionalización de los profesores. Sumado a que no hay un programa de estudios que contenga los saberes de los pueblos originarios y tampoco se han creado textos de apoyo que contemplen íntegramente a los HLI³⁶ de tal manera que se pueda fortalecer su integración a las aulas. Si bien existe el sistema de secundaria comunitaria, no cuenta con un reconocimiento formal de otras instituciones del mismo tipo. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que los profesores asignados a las localidades indígena o rurales, son los peores pagados por la SEP, situación que no ha cambiado por años y repercute directamente en los altos niveles de analfabetismo en el suroeste mexicano (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Alumnos, alumnos HLI y planteles por región según el nivel educativo (ciclo escolar 2015-2016)

Regiones	Nivel educativo							
	Prescolar				Primaria			
	Alumnos		Escuelas		Alumnos		Escuelas	
	Total	HLI	Total	Con al menos un alumno HLI	Total	HLI	Total	Con al menos un alumno HLI
Cañada	10,890	2,415	366	96	30,167	10,000	476	158
Costa	28,646	81	735	3	77,405	2,480	985	34
Itsmo	30,478	1,263	556	27	69,810	1,358	680	18
Mixteca	24,236	5,045	725	190	62,495	11,419	945	225
Papaloapan	21,670	8,456	569	224	59,971	22,464	683	285
Sierra Sur	19,171	1,548	582	33	47,577	3,307	706	38
Sierra Norte	9,412	5,006	253	151	23,228	12,970	295	170
Valles Centrales	48,132	1,389	766	32	121,772	5,012	779	44
Total	192,635	25,203	4,552	756	492,425	69,010	5,549	972

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (ciclo escolar 2017-2018), SEP-DGPPYEE.

Regiones	Nivel educativo							
	Secundaria				Media Superior			
	Alumnos		Escuelas		Alumnos		Escuelas	
	Total	HLI	Total	Con al menos un	Total	HLI	Total	Con al menos un

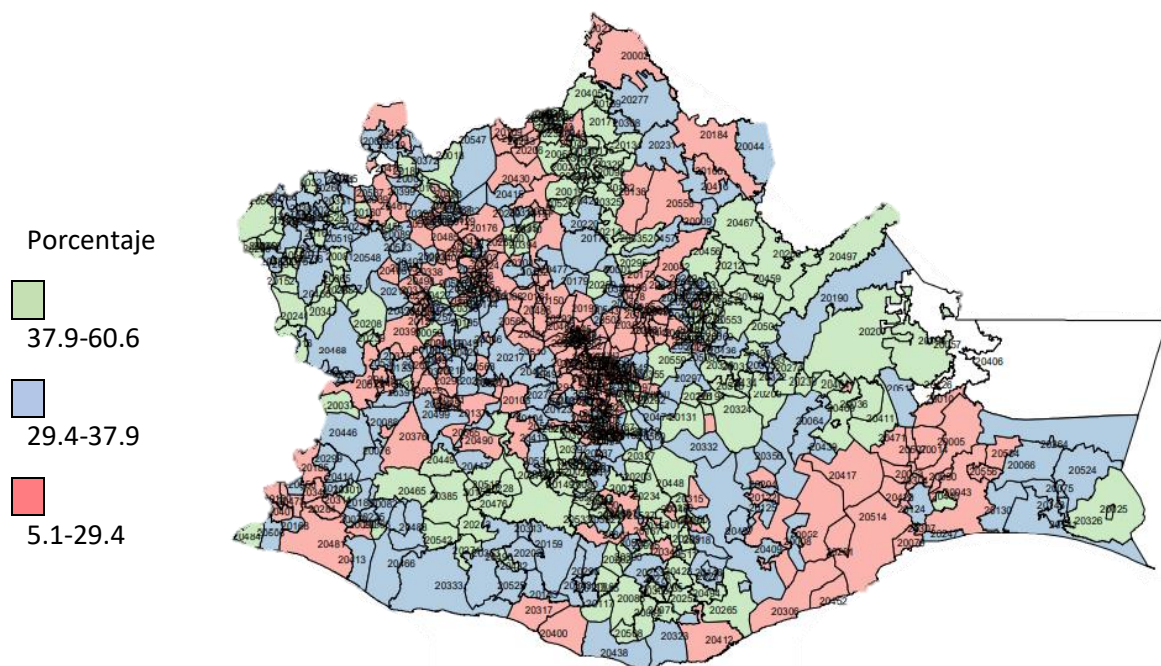
³⁶ Persona mayor de tres años o más que habla una lengua indígena.

				alumno HLI				alumno HLI
Cañada	11,845	5,684	191	90	6,146	3,647	49	41
Costa	30,792	5,675	372	54	21,346	4,313	107	61
Itsmo	30,535	1,205	273	11	28,043	5,208	101	39
Mixteca	25,599	3,656	402	82	18,370	3,938	108	64
Papaloapan	26,140	7,389	370	124	17,178	3,606	78	53
Sierra Sur	20,515	3,521	386	50	12,004	2,972	94	58
Sierra Norte	9,731	4,679	164	81	6,017	3,928	58	51
Valles Centrales	56,536	2,117	372	26	44,006	2,394	127	55
Total	211,693	33,926	2,530	518	153,060	30,006	722	422

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (ciclo escolar 2017-2018), SEP-DGPPYEE.

Si bien la educación básica en Oaxaca cuenta con una cobertura en muchas las regiones indígenas, no son concebidas estructuralmente para la población indígena. Otro problema es lo bajo del presupuesto estatal que se les asigna, se atiende apenas a pocas localidades indígenas. Los problemas anteriores son los mismos a nivel media superior y superior, las deficiencias se observan en la práctica docente y en el abandono presupuestal por parte del Estado, pero también en el ámbito federal (ver mapa 9).

Mapa 9. Porcentaje de población con rezago educativo, 2015



En cuanto a la educación media superior y superior, se ha podido documentar a través de los años que sufren de los mismos problemas. En cuanto al nivel medio superior se cuenta con los Bachilleratos Integrales Comunitarios, en el nivel superior la única opción indígena es el Instituto Intercultural Ayuuk, sin embargo, las deficiencias también se pueden apreciar en la práctica docente, las evaluaciones de los planteles y la falta de apego cultural, ajenas a las necesidades y expectativas de los pueblos originarios

La educación para los adultos atiende a personas que por alguna razón no saben escribir y leer. En Oaxaca, la pluralidad de etnias y lenguas hace que la educación para los adultos sea un verdadero reto que requiere mayor esfuerzo en cuanto a la planeación y atención que se requiere para este sector de la población. El atraso educativo en el grupo de población mayores de 15 años es de especial atención, ya que ese factor influye directamente en la siguiente generación, perpetuando un círculo vicioso de pobreza indígena. Uno de los motivos de este problema es el acceso inequitativo de los grupos tradicionalmente vulnerables a los servicios de la entidad, como es precisamente el de los pueblos originarios.

En el 2010 la distribución de la población por género que no cuenta con la educación básica completa nos dice que son las niñas y mujeres las que están en una situación de desventaja. Sobre todo, porque habitualmente en los censos no se toman en cuenta las localidades aisladas y de carácter rural, como por ejemplo las regiones montañosas como la Sierra Sur, Sierra Norte y Cañada donde los porcentajes de rezago son muy altos (ver cuadro 9 y 10).

Cuadro 9. Rezago educativo por región, 2010

Región	Población de 15 años y más				
	De 15 años y más	Tasa de analfabetismo	Tasa sin primaria	Tasa sin secundaria	Tasa de rezago total
Valles centrales	734,689	8.7	13.4	23.4	45.5
Itsmo	422,330	15	17.1	20.8	52.9
Costa	347,443	20.1	18.5	24.9	63.5
Mixteca	314,252	18.9	18.2	25.8	62.9
Papaloapan	314,420	16.3	19.7	24.1	60.1
Sierra Sur	209,458	21.8	22.1	28	71.9
Cañada	129,608	31.7	21	22	74.6
Sierra Norte	119,757	22.4	20.7	28.4	71.5

Total	2,591,966	16.3	17.5	24.1	57.8
-------	-----------	------	------	------	------

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 10. Alumnos HLI, escuelas y docentes HLI, Oaxaca, ciclo escolar 2015-2016

Lengua materna	Alumnos HLI		Escuelas		Docentes	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Zapoteco	7,334	9.9	184	10.2	1,027	27.9
Mixteco	6,834	9.3	254	14.1	908	24.7
Chinanteco	6,344	8.6	185	10.2	383	10.4
Mazateco	5,204	7	169	9.4	536	14.6
Mixe	3,548	4.8	92	5.1	309	8.4
Huave	643	0.9	10	0.6	83	2.3
Cuicateco	445	0.6	16	0.9	32	0.9
Triqui	227	0.3	8	0.4	72	2
Náhuatl	107	0.1	5	0.3	13	0.4
Chatino	102	0.1	2	0.1	168	4.6
Zoque	85	0.1	4	0.2	25	0.7
Otomí	48	0.1	1	0.1	1	0
Chocholteco	37	0.1	2	0.1	7	0.2
Chontal de Oaxaca	15	0	2	0.1	93	2.5
Ixcateco	15	0	1	0.1	1	0
Amuzgo	0	0	0	0	22	0.6
Chichimeco	0	0	0	0	3	0.1
Otras lenguas no especificadas	39,224	53.1	875	48.4	0	0
Sólo español	3,625	4.9	0	0	0	0
Total	73,837	100	1,806	100	3,683	100

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (ciclo escolar 2017-2018), SEP-DGPPYEE.

2.9 Regiones del Istmo y Valles Centrales

El presente trabajo lo centraré en las regiones del Istmo de Tehuantepec y de Valles Centrales, las cuales concentran una gran cantidad de comunidades indígenas como lo son los zapotecos y mixtecos del centro, los cuales resaltan por la cantidad de municipios con los que están conformados, así como su población. Decidí enfocarme en estas dos regiones ya que tanto el Istmo, como los Valles Centrales tienen un porcentaje más alto en cuanto a la accesibilidad e información que de ellos se recoge, por lo que la información relacionada con ellos es más nutrida en comparación, por ejemplo, a las regiones de la Sierra Norte y Sur.

2.10 Región del Istmo de Tehuantepec

Situado entre Guerrero y Chiapas, el Istmo de Tehuantepec, cuenta con varias comunidades indígenas, que a su vez registran flujos de migración interno provenientes de Chiapas, Puebla, Guerrero y del interior del mismo Oaxaca. Desde el siglo pasado el Istmo ha tenido un crecimiento demográfico constante cuya mayoría son de descendencia zapoteca. Las ciudades de Juchitán y Tehuantepec son el punto donde ahora convergen distintos y numerosos grupos indígenas.

El Istmo de Tehuantepec, cuenta con una gran biodiversidad, su situación ambiental se ha visto amenazada por las obras hidráulicas ineficientes, deforestaciones descontroladas e industrias que contaminan los recursos naturales. Sumado a las consecuencias de la presa sobre el río Tehuantepec, que ha perdido por completo la capacidad de transmitir nutrientes y minerales hacia la costa y el litoral, lo que por supuesto a minado la autosuficiencia de los pueblos originarios (Planes Regionales de Desarrollo de Oaxaca, 2011-2016, p. 35-38)

La región del Istmo del Tehuantepec está conformado de 48 municipios, en los cuales habitan 546, 288 itsmeños, de los cuales la mayoría es indígena y habla zapoteco. Por su parte, de esa población indígena la mayor parte está conformada por mujeres. Aun cuando podemos encontrar indígenas a lo largo y ancho de la región, su concentración tiende a ser en las principales ciudades, sin embargo, no hay que dejar de lado que hay numerosas localidades indígenas en las zonas rurales, las cuales cuentan todavía con más carencias estructurales.

2.11 Migración

Los censos elaborados por el INEGI indican que las ciudades itsmeñas como centro migratorio, en esta zona se siguen concentrando varias etnias provenientes de distintos lados. En las cinco ciudades más grandes la población zapoteca asciende a cerca de 125,000 habitantes, siendo en Juchitán donde hay una concentración mayor (ver gráfica 1).

De los cerca de 264,000 indígenas que residen en el Istmo, cerca de 7,000 son migrantes absolutos³⁷ y cerca de 3,000 son recientes. Al ver la distribución migrante por sexo es posible apreciar que en ambos casos la proporción de la población masculina y femenina es casi igual. Ahora, siguiendo con la migración absoluta se da más en los municipios donde la

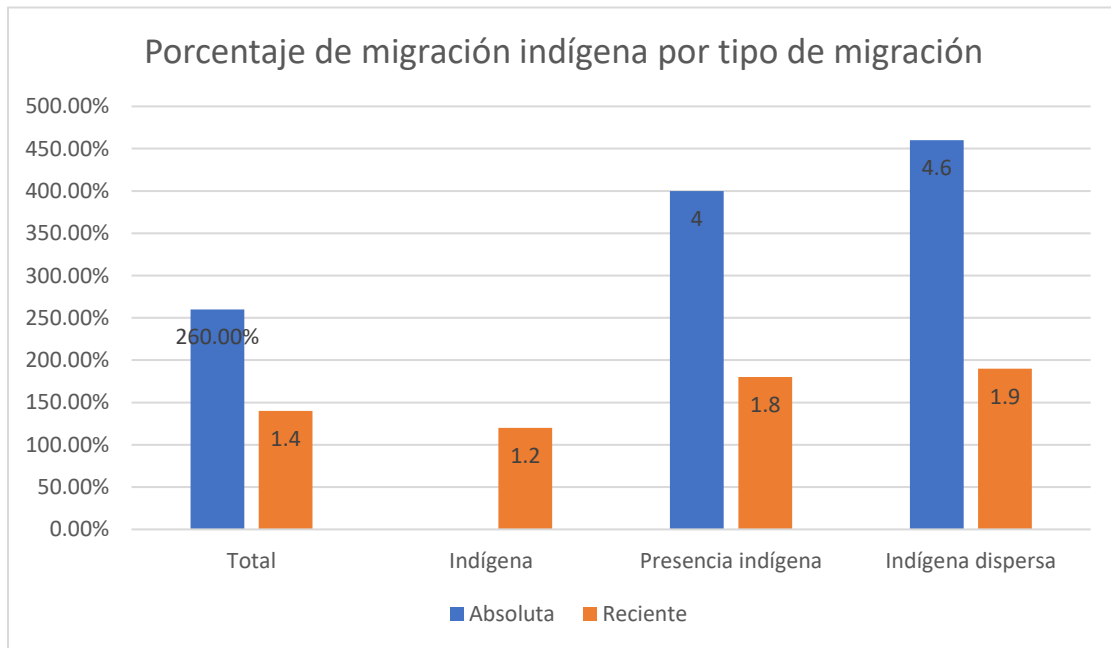
³⁷ Es cuando el lugar de nacimiento es diferente al lugar de residencia.

población indígena es dispersa (Planes Regionales de Desarrollo en Oaxaca, 2011-2016, p. 122)

La migración interna en el Istmo de Tehuantepec no sólo abarca a las ciudades más pobladas de la región, sino también a localidades alejadas o de difícil acceso. En ellas, se han registrado cada vez con mayor frecuencia invasiones o deforestación por parte de grupos indígenas provenientes, generalmente de Chiapas, y que ven una mejor vida en esta región. Tal es el caso de los Tzotziles y Mixtecos que han llegado a esta región y que complica no sólo la distribución de los programas sociales, también se incrementa la deforestación para fines de autoconsumo.

Los desplazamientos de estos grupos indígenas tienen en común la búsqueda de tierras cultivables. De ahí que muchas comunidades zapotecas se hayan movido de sus tierras. Es por ello que esta región en especial tiene que contemplar la discriminación de la población no indígena, pero también de las comunidades más fuertes.

Gráfico 1



Fuente: CDI, elaborado con base al Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010

La expansión de los mixtecos a lo largo del territorio del Istmo ha superado los casi 2,000 habitantes, principalmente en los municipios de: Matías Romero, Salina Cruz y Santa María Chimalapa. Como muchos de estos municipios son vecinos de regiones más abandonadas. Esto hace que las políticas públicas en combate a la

pobreza deben tomar en cuenta este fenómeno migratorio que hace que haya dispersión a zonas de difícil acceso y en consecuencia que no sólo sea complicado medir los resultados e impacto, sino que los sectores más vulnerables no reciban los apoyos gubernamentales.

2.12 Región de Valles Centrales

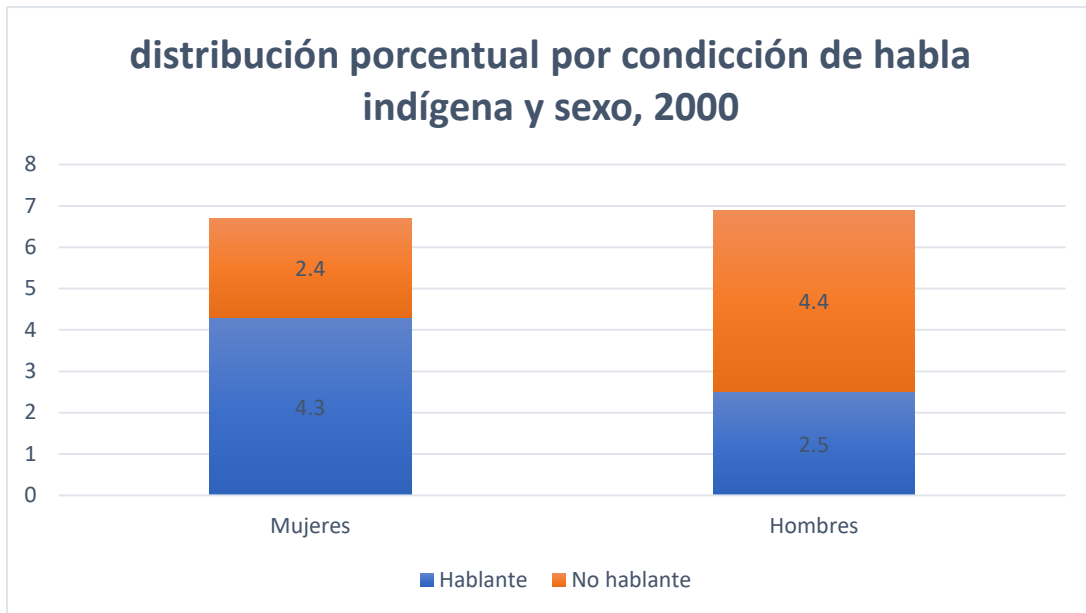
Como es de esperarse, la región Valles Centrales, cuenta con localidades y municipios ubicados precisamente en la parte central de Oaxaca. La región está conformada por 2 subregiones culturalmente diferentes:

1. “Sub región los Valles, que ocupan la parte occidental del Estado y presenta elevaciones entre 1,200 y 1,700 metros sobre el nivel de mar; y
2. Sub región alta de los Valles, que sigue el trayecto de la Sierra Madre Occidental hasta encontrarse con la zona zapoteca del distrito de Sola de Vega, cuyas elevaciones alcanzan los 2,300 metros sobre el nivel del mar” (Planes Regionales de Desarrollo en Oaxaca, 2011-2016, p. 70)

Los Valles Centrales a través del tiempo ha tenido como característica principal la sobre explotación de los recursos naturales por parte de distintas industrias. La cuales han ocasionado una irreversible y una fuerte degradación de las tierras en las cuales las comunidades indígenas oaxaqueñas usan para la siembra. Esta degradación no ha sido pareja para todas las localidades y ha afectado más a la región alta de los valles, en donde la erosión ha sido tal que los campos ya no son fértiles y en consecuencia, inservibles para el cultivo. Este desequilibrio ha causado la baja en la poca producción que tenían los indígenas.

También es una región que cuenta con varias etnias, pero que en su mayoría los zapotecos son los que predominan. No son mayoría con respecto a la población no indígena, ya que de sus 113 municipios sólo 38 presentan apenas la mitad de su población percibida como indígenas. Sin embargo, cabe mencionar que su población es más extensa que la de otras regiones, debido a la densidad poblacional con la que cuenta, se estima que más de 230,000 personas que habitan en un hogar indígena.

Gráfico 2



Fuente: CDI, elaborado con base al Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010

La comunidad indígena zapoteca es la tercera más poblada a nivel nacional, después del Náhuatl. En México habitan más de un millón y medio de zapotecos, donde la gran mayoría provienen de Oaxaca, donde se asientan una tercera parte de ellos. De los más de 500,000 zapotecos identificados por el INE entre el 2006 y el 2012, una cuarta parte se encuentran en esta región. Es el municipio de Oaxaca de Juárez es en donde no sólo habitan la mayor parte de ellos, si no, que también reciben a otros zapotecos desplazados de otras entidades federativas (ver cuadro 11).

Si bien, los zapotecos no son tan numerosos como mixtecos, son un grupo importante dentro de esta región, ya que su número asciende a más de 20,000 integrantes. El número de mixtecos es superior al de zapotecos en al menos 12 municipios. Estos grupos se extienden además a 45 municipios donde el mixteco es una lengua indígena minoritaria, que comparte de espacio con la lengua zapoteca, por lo que necesariamente cualquier política pública que se pretenda implementar en esta región, debe contar con una visión que abarque la no sólo la lengua, sino también los usos y costumbres que forman parte de su día a día (Planes Regionales de Desarrollo en Oaxaca, 2011-2016, p. 142).

Cuadro 11. Distribución porcentual de la población mixteca por municipio, 2000

Municipio	Población Mixteca	Distribución porcentual
Valles Centrales	20,372	100
Santa María Peñoles	5,509	27
Oaxaca de Juárez	4,152	20.4
Santiago Tlazoyaltepec	3,593	17.6
San Antonio Huitepec	2,398	11.8
Santa Cruz Xoxocotlán	911	4.5
San Miguel Peras	667	3.3
Santa María Atzompa	465	2.3
Santa Lucia del Camino	418	2.1
San Andrés de Ixtlahuaca	251	1.2
Villa de Etla	238	1.2
San Antonio de la Cal	146	0.7
San Sebastián Tutla	128	0.6
San Jacinto Amilpas	118	0.6
Villa de Zaachila	110	0.5
Otros Municipios	1,268	6.2

Fuente: CDI, elaborado con base al Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010

Capítulo 3. Políticas públicas implementadas del 2012 al 2018 para combatir la pobreza en las regiones del Istmo de Tehuantepec y Valles Centrales

3.1 Marco Normativo (2014-2018)

Históricamente los pueblos originarios han enfrentado dificultades, tanto para hacer valer sus derechos constitucionales, como para que los servidores públicos los traten con el debido respeto y en su lengua, lo cual representa una carencia total del estado de derecho para estas comunidades. Ya sea por prácticas de exclusión en los ámbitos de derecho penal, agrario y laboral, por mencionar los más recurrentes, o por desconocer sus derechos y procedimientos a la hora de demandar justicia y protección al Estado. Esto recrudece de manera importante la desigualdad que viven en cuanto a la impartición de justicia.

Así mismo, los tribunales agrarios y las juntas de conciliación y arbitraje no cuentan con la capacitación e infraestructura para atender y dar seguimiento a las denuncias que presentan y afectan la vida diaria de las comunidades indígenas. Es muy difícil que una institución pública destine una parte de su presupuesto a su obligación de proporcionar a las localidades indígenas un traductor que los acompañe en todas las etapas del proceso en la acción jurisdiccional que estos inicien.

El problema de la impartición de justicia a los indígenas se complica especialmente en las comunidades que se encuentran en zonas de difícil acceso, ya que son las más abandonadas y en consecuencia, carecen de personal para hacer valer la seguridad de las localidades. Por ello, se implementó un sistema de colaboración entre las acciones de gobierno y la participación de las comunidades indígenas, de manera que el Estado pueda entender y brindar soluciones de alto impacto en las localidades más afectadas. No sólo en el rubro de impartición de justicia, sino también en promover el desarrollo y seguridad social (ver cuadro 1).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), señala en su artículo 26 que:

El Estado está a cargo de la rectoría del desarrollo nacional con el propósito de garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento de crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por ende, el Estado debería promover la planeación democrática, de tal manera que se puedan diseñar políticas públicas que contribuyan al desarrollo del país. Es precisamente su carácter democrático lo que hace posible que distintos grupos sociales puedan participar en la construcción de programas sociales sólidos que cuenten con características como: incluyentes, competitivos y sobre todo equitativos, para alcanzar una población con derechos plenos (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Estados con Leyes en materia indígena en 2013

Cuenta	No cuenta
Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Edo. de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Fuente: CDI con información de Leyes estatales.

El 20 de mayo del 2013, se emitió el decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El cual es la herramienta en la cual se plasman los ejes de acción y metas nacionales para promover el desarrollo económico y social. En general para la República mexicana, pero con énfasis en las zonas que más lo necesitan. Aunado a lo anterior, la Ley de Planeación³⁸ dispone en sus artículos 16 y 22 que corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal³⁹ el diseño e implementación de los programas que permitan dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo

La Federación, Estados y municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán de ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2, 1917).

³⁸ Normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública federal.

³⁹ Conjunto de despachos, dependencias federales, organismos descentralizados y empresas paraestatales que integran un grupo de colaboradores que colaboran al Presidente de la República para realizar sus atribuciones y funciones.

Es decir, el Ejecutivo federal se comprometió a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación, siempre y cuando sea en un marco constitucional que pueda asegurar la integridad territorial, autonomía y unidad nacional.

En este contexto, el gobierno diseña y promueve las políticas públicas para el desarrollo profesional de las comunidades indígenas, a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos (CDI),⁴⁰ con fundamento en los artículos 2 y 26 constitucionales; y 16, 22, 26 y 29 de la Ley de Planeación. El Programa Especial de los Pueblos Indígenas se basa en el Plan Nacional de Desarrollo, especialmente en: los ejes de acción para la inclusión en México; promoción de la equidad social; desarrollo social y económico sin dejar de lado su cultura y usos y costumbres.

3.2 Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento que puntualiza las directrices sobre los programas que definió las acciones del gobierno federal. Implementado en la administración de Enrique Peña Nieto, contempló que el desarrollo del país no era responsabilidad solamente del Estado, sino que corresponde a todos los sectores de nuestro país. El papel del gobierno consistió en ser un facilitador de la actividad productiva. De esta forma, el PND delimita las acciones que el gobierno decidió tomar para lograr el máximo potencial de México.

El plan reconoce como hecho inobjetable que las acciones implementadas para combatir la pobreza en las últimas décadas no han tenido impacto en la vida de los más necesitados. El PND (2013-2018) se alinea a la Ley General de Desarrollo Social en cuanto a la conceptualización de la pobreza, la cual es entendida de una forma multidimensional. En el primer capítulo expliqué que esta medición entiende que la pobreza va más allá de lo monetario, ya que hay diversos elementos que hay que tomar en cuenta, no sólo es cuestión de monitorear las carencias monetarias, se debe tomar en cuenta también las carencias sociales.

Sin embargo, en el diagnóstico general presentado en el PND se menciona que México contaba con suficiente disponibilidad de fuerza laboral, ya que según el INEGI, mucha de la población se encontraba en edad de trabajar. Lo que denota una visión de línea de pobreza (medición unidimensional), al creer que la población con más carencias sociales está en condiciones físicas y mentales para

⁴⁰ Organismo público descentralizado de la administración pública federal vigente entre el 2003 y 2018, que tuvo por objeto orientar, coordinar, promover, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

poder realizar cualquier actividad laboral. Siguiendo con el diagnóstico, el PND señala que:

La evidencia lo confirma, la productividad total de los factores en la economía ha decrecido en los últimos 30 años a una tasa promedio anual de 0.7%. El crecimiento negativo de productividad es una de las principales limitantes para el desarrollo nacional (PND, 2013, p.15).

En suma, el diagnóstico nos refiere que México ha tenido un retroceso económico, como consecuencia de la crisis financiera del 2008,⁴¹ sumado a que sufrimos de barreras que impiden incrementar la capacidad productiva de México. Para superar estas dificultades el PND refiere que se debe mejorar en:

- 1) La fortaleza institucional. La evidencia muestra que para lograr el desarrollo de cualquier país es fundamental fortalecer las instituciones y volverlas incluyentes. Cuando estas son ineficientes, la ciudadanía no puede ejercer plenamente sus derechos y la legitimidad y credibilidad del Estado suele ir en picada;
- 2) El desarrollo social. Como mencioné en la medición multidimensional, la pobreza es multifactorial, lo cual, de no atenderse hace que se produzcan y mantengan círculos viciosos que frenan el progreso. Por lo que es prioridad para el desarrollo nacional combatir la desigualdad y la discriminación;
- 3) El capital humano. Para una mejor mano de obra se debe contar con una educación de calidad que pueda formar hombres y mujeres con capacidad de comunicarse adecuadamente, saber trabajar en equipo, usar adecuadamente las tecnologías de informática, así como la capacidad de entender sus derechos laborales;
- 4) La igualdad de oportunidades. Este factor es muy importante para convertir a México en un país próspero, ya que hay grupos sociales que por situaciones geográficas, culturales o raciales no tienen acceso a las oportunidades laborales que ofrece tanto el gobierno como la iniciativa privada; y
- 5) Proyección internacional. El PND señala que este rubro es la piedra angular del desarrollo económico nacional. Al compartir frontera con EUA y haber firmado distintos tratados comerciales, se cuentan con herramientas para desarrollar de buena forma la economía, sin embargo, el comercio exterior y los negocios internacionales son ejercidos a algunos sectores y regiones que cuentan con la infraestructura para poder comercializar.

En cuanto al diagnóstico de las comunidades indígenas el PND menciona que de los municipios con notable presencia indígena, los niveles de pobreza supera el 80%; y en la mitad de municipios con pueblos originarios presentan

⁴¹ Crisis que tuvo su origen debido al colapso inmobiliario en EUA y que se extendió a las economías de otras naciones.

pobreza extrema. A esto hay que sumarle que muchos de los asentamientos indígenas del suroeste del país, son de difícil acceso, por lo que cuando migran a otras ciudades se quedan a las afueras, sufriendo miseria y exclusión laboral. Nos podemos dar una idea de la exclusión social que sufre las comunidades indígenas con los siguientes datos (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Medición de la pobreza de la población indígena

Indicadores	Población Indígena			
	Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012
Pobreza				
Población en situación de pobreza	8.5	8.2	3.4	3.0
Población en situación de pobreza moderada	4.2	4.7	2.8	2.5
Población en situación de pobreza extrema	4.3	3.5	4.0	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	2.1	2.3	2.4	2.4
Población vulnerable por ingresos	0.2	0.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	0,5	0.6	0.0	0.0
Privación social				
Población con al menos una carencia social	10.7	10.5	3.2	2.9
Población con al menos tres carencias sociales	7.4	6.4	3.9	3.7
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	4.1	3.9	3.9	3.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	4.1	2.8	3.9	3.7
Carencia por acceso a la seguridad social	9.3	9.2	3.4	3.0
Carencia por calidad y espacios de vivienda	4.6	3.9	4.0	3.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	7.4	6.8	3.6	3.3
Carencia por acceso a la salud	4.5	3.9	3.9	3.6

Fuente: Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018

El PND reconoce que el respeto a los derechos indígenas, así como combatir los rezagos sociales son obligaciones constitucionales por parte del Estado mexicano, sin embargo, también menciona que las mismas comunidades indígenas deben participar para aminorar esos rezagos, no obstante, es importante mencionar para ello se requiere que los pueblos originarios tengan solvencia en sus necesidades básicas, así como una buena organización.

México lleva mucho tiempo implementando políticas públicas de combate a la pobreza sin resultados significativos. Cada programa que se ha emprendido ha conceptualizado por su cuenta a las personas que pueden ser beneficiadas y las acciones a emprender, lo que limita la injerencia por parte del gobierno y muchas

veces no considera a los pueblos indígenas con más vulnerabilidad lo que va en contra de la prioridad que deben tener estos programas.

La discriminación que sufren los pueblos originarios y la exclusión social, son un problema con aristas culturales, históricos y multidimensionales. Para poder combatir los efectos de la pobreza y la discriminación que padecen los pueblos originarios, se requiere de la coordinación de los tres niveles del Estado, así como de los tres poderes de la federación para hacer frente a las desventajas que sufren las comunidades indígenas.

3.3 Estrategia general

Las políticas públicas que tienen éxito garantizado en cualquier país no existe, ya que cada región y cada grupo social presenta retos particulares que requieren estrategias específicas, sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo (2013) menciona que “una constante de éxito a nivel internacional ha sido el dinamismo de la productividad, lo cual ha podido generar mayor riqueza y establecer una plataforma en la que su población tiene la oportunidad de desarrollarse plenamente” (p. 19).

De esta forma, aumentar la productividad fue la estrategia que se planteó en el sexenio de Peña Nieto para fomentar el crecimiento económico. Cabe mencionar que el plan señala que el crecimiento en productividad varía para todos los mexicanos; que el plan de crecimiento permitiría al país alcanzar una mejor calidad de vida y equidad social. Sólo teniendo un crecimiento económico sostenible se puede lograr el desarrollo que necesita las mexicanas y mexicanos más vulnerables.

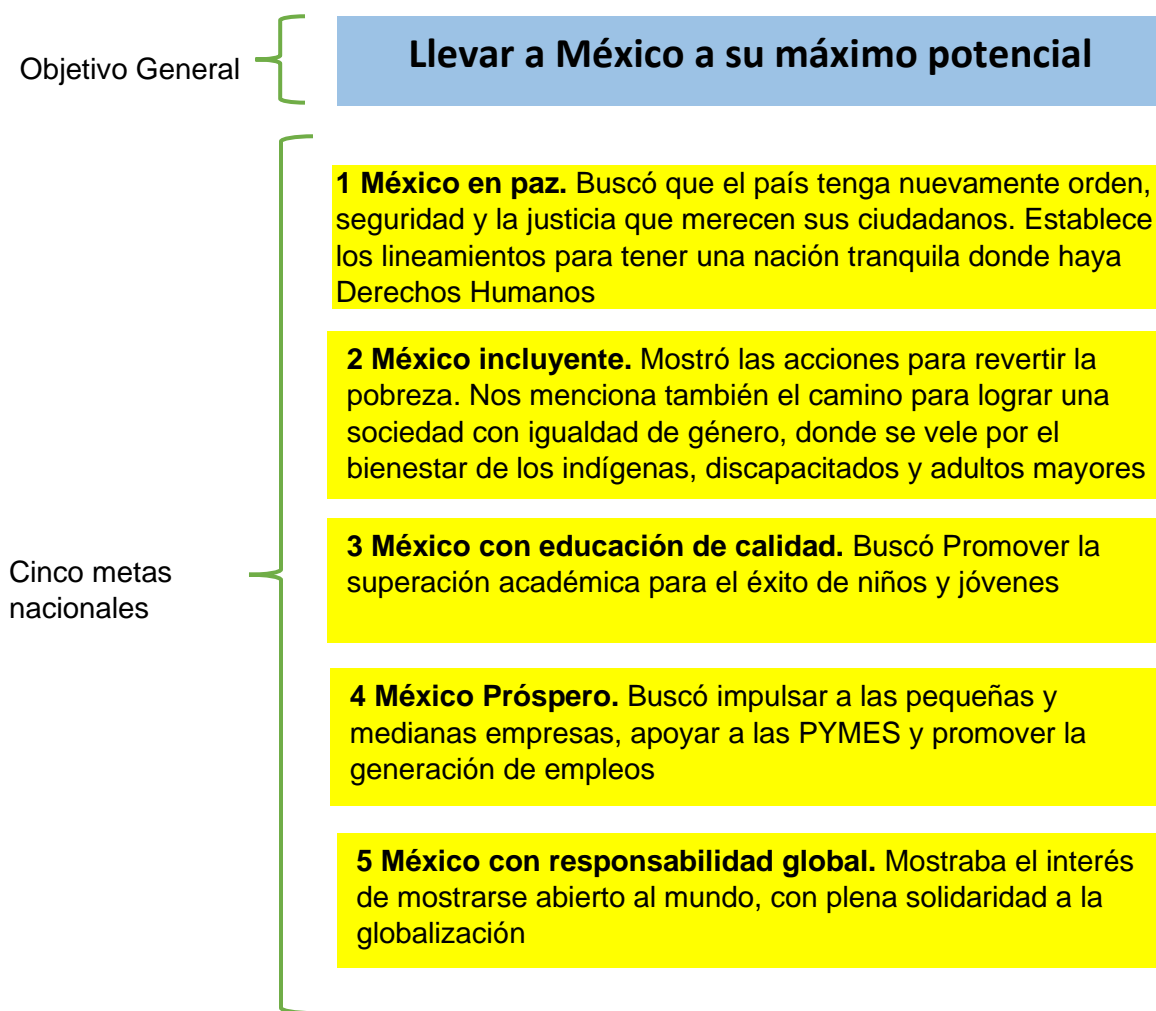
El fomentar la productividad económica de una forma incluyente y progresiva es fundamental, es por eso que el PDN (2013) señala:

La productividad agregada aumentará si la eficiencia al interior de cada empresa se eleva. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la innovación y el desarrollo tecnológico se traducen en una mayor capacidad de las empresas para producir más con menos, o si los trabajadores que en ellas laboran se encuentran mejor capacitados (p. 20).

Para ello, el plan contempló que a las empresas o actividades más eficientes se les apoyara a través de diferentes rubros como: con incentivos para que las personas pasen de los trabajos informales a un sector formal; facilitar el financiamiento a las empresas que cuentan con alto y no lento retorno económico;

y estimulando industrias con alto valor agregado⁴². Por lo que se requiere crear un entorno de negocios en donde no se cobren impuestos excesivos, que no haya intervención del Estado en sectores estratégicos, pero que sea eficaz al momento de apoyar a las empresas. Para lograr ese cometido el PND propuso cinco metas nacionales enfocadas a resolver las problemáticas antes señaladas (ver figura 1).

Figura 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Cruzada Nacional sin Hambre, 2013.

⁴² Empresas o industrias que desarrollan servicios específicos y poco comunes, pero que son demandados y necesarios, por lo que pueden cobrar mucho por ellos.

3.4 Estrategias en particular para los pueblos indígenas

Las estrategias en específico para desarrollar las comunidades indígenas, señaladas en el Programa Especial, propone un México incluyente que refleje acciones gubernamentales que den atención jurídica y social adecuada a las localidades indígenas. Por lo que se crearon estrategias para crear acceso a la alimentación, la salud y la educación con acciones como, por ejemplo:

1. La creación de comedores comunitarios y proyectos para que las comunidades indígenas puedan producir sus alimentos;
2. Crear fuentes de agua potable para el consumo;
3. Crear clínicas de salud, así como mejorar y ampliar la infraestructura y ofertas de las ya existentes;
4. Mejorando y ampliando los insumos médicos en las clínicas que se asienten en las comunidades indígenas;
5. Promover la capacitación de los doctores y parteras tradicionales para mejorar la atención de las mujeres indígenas;
6. Proveer la capacitación de traductores para acompañar a los enfermos en el tratamiento de los indígenas; y
7. Promover apoyo económico a los niños indígenas que se encuentren cursando la primaria, secundaria y preparatoria.

Por otro lado, para un apoyo sustentable hacia las comunidades indígenas se planteó atender el tema de la vivienda sus servicios básicos, por lo que se buscó mejorar la infraestructura que proporciona electricidad, agua potable, drenaje y clínica médicas, así como facilitar los materiales de construcción necesarios para que puedan construir o mejorar sus viviendas, de manera congruente a sus necesidades y características culturales de cada comunidad. Entre las acciones que se llevaron a cabo, están:

1. Impulsar la ejecución de obras en materia de agua potable;
2. Desarrollar obras sanitarias para el correcto uso de basura, residuos y materiales de desecho;
3. Identificar junto con los pueblos originarios las carencias que tienen en sus viviendas; y
4. Apoyar la construcción de viviendas en las localidades indígenas con alta marginación, así como las que se encuentran en zonas de difícil acceso.

En cuanto al ingresos económicos de las personas indígenas se buscó impulsar proyectos productivos, según el nivel académico y capacidades de cada individuo. Atendiendo no sólo el desarrollo de los mercados locales y regionales, sino

mejorando también la capacidad de autoconsumo alimentario que tienen. Para fomentar los rubros anteriores se implementaron las siguientes estrategias:

1. Fomentar acciones colectivas de auto consumo alimentario, tomando en cuenta su cultura y formas de organización;
2. El libre aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuentan los pueblos originarios;
3. Brindar una mejor capacitación de producción, y de ser necesario, de comercialización de los pequeños productores rurales indígenas;
4. Impulsar la gestión de proyectos que fomenten la creación trabajo remunerado como en derecho corresponde;
5. Tomar en cuenta las inquietudes de las comunidades indígenas en la planeación y gestión de las acciones estatales, para que no se deje de lado sus creencias y cultura; y
6. Dar atención prioritaria a las zonas de alta marginación para que puedan desarrollar su producción.

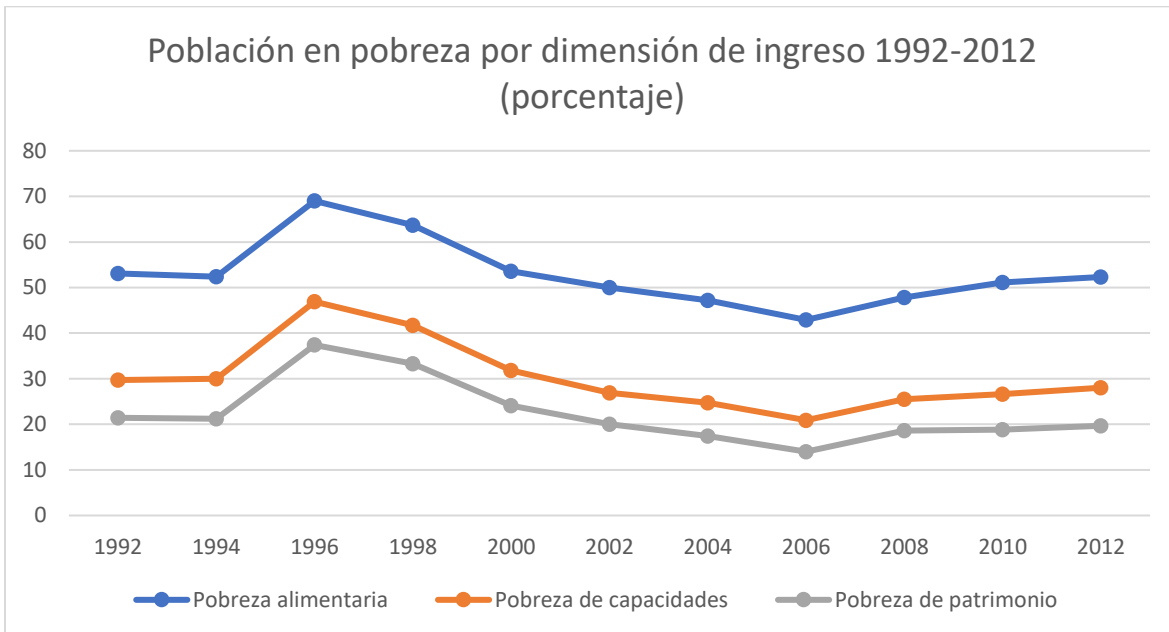
Así, el PND propone construir más oportunidades para los mexicanos puedan ser productivos y aportar al desarrollo del país. El plan señala que se debe fomentar una sociedad de derechos, que fomente el desarrollo productivo de las comunidades indígenas. El Estado debe proporcionar libertad para todos los actores económicos, de tal forma que entre todos podamos desarrollar las capacidades de México.

3.5 Programa Sectorial de Desarrollo Social (2013-2018)

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social se alineó a la meta nacional México Incluyente del PND, por lo que coordinó sus acciones para adquirir un nuevo enfoque de política social que traiga mejores resultados. En ese sentido admite que los esfuerzos realizados en materia de desarrollo social no han tenido el impacto suficiente para romper esa pobreza estructural en la que viven millones de mexicanos. Sin embargo, es importante mencionar que también aseguró que gran parte de la población mexicana que está en situación de pobreza y que sufre de rezago social, puede superar esa condición si colabora con las estrategias propuestas desde el Ejecutivo Federal.

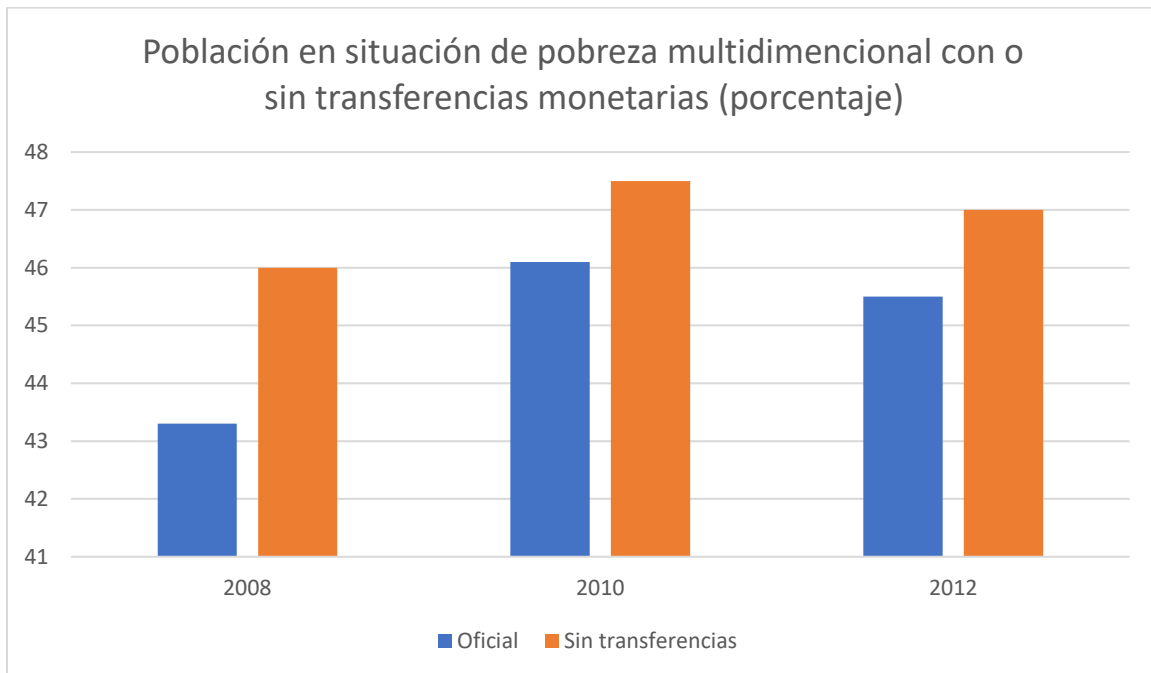
El Programa Sectorial de Desarrollo Social (2013) señaló que “en México la pobreza en su dimensión por ingresos se ha mantenido sin cambios significativos durante los últimos 20 años” (p. 72). De 1992 a 2012 la pobreza por ingresos ha tenido la misma tendencia (ver gráfico 3 y 4).

Gráfico 3



Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo Social, 2013

Gráfico 4



Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo Social, 2013

Para poder hacer frente de manera eficaz a estos problemas, el Programa Sectorial intentó darles un cambio importante a las políticas sociales tradicionales, por lo que propuso las siguientes acciones:

- 1) Un desarrollo social integral, que cuente con una mayor inclusión productiva, sobre todo en el suroeste del país;
- 2) Un desarrollo sin discriminación que abarque a los pueblos originarios y a discapacitados;
- 3) Tomar a las personas como eje principal para lograr un desarrollo social sostenible;
- 4) Un seguimiento completo por parte de los servidores públicos que garanticen que no haya duplicidad de programas y desvíos de recursos, para que pueda haber un impacto social a corto y mediano plazo.

Este nuevo enfoque de política social quiso cambiar el esquema de receptor de apoyos y servicios por parte del gobierno y convertirlo en un titular de derechos, es decir, pasar de un estado de beneficencia, en donde suelen haber clientelismo político, a uno en el que los ciudadanos tienen las vías legales para exigir sus derechos sociales. A través de esta certeza jurídica, los mexicanos y mexicanas tendrían acceso a la alimentación, educación, salud, seguridad social, servicios básicos y al trabajo. Es por ello que la política social de nueva generación planteada, requiere una coordinación interinstitucional para un sostenido desarrollo social.

Conforme a lo anterior, podemos apreciar que los lineamientos del Programa Sectorial de Desarrollo Social buscaron dar cumplimiento a las metas que se estipulan en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

México incluyente se alineó con el Programa Sectorial a través de los siguientes objetivos: objetivo 2.1 (meta nacional). Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; y objetivo 1 (programa sectorial). Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, salud y la educación. (Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2013, p. 232)

3.6 Cruzada Nacional Contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), fue la principal estrategia de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), cuyo objetivo fue aminorar los efectos de la mala alimentación que sufren millones de mexicanos, principalmente los que contaban con una identificada pobreza extrema y que normalmente están situados en el suroeste del país. Estos esfuerzos interinstitucionales, debían orientarse a los municipios, regiones, colonias donde haya pobreza extrema y carencia alimentaria.

La CNCH fue establecida el 22 de enero de 2013 por decreto presidencial como una estrategia de inclusión y bienestar social, con la intención de que los ciudadanos que vivieran en condiciones de pobreza extrema y con carencia a acceso a la alimentación pudieran superar ese problema (González, 2014, p. 8).

Por ello, se quiso estructurar una comunicación y colaboración eficaz de las dependencias encargadas de dar vida a la Cruzada, articulando los programas existentes en función de los objetivos y municipios prioritarios para esta estrategia gubernamental. Es importante recordar que, en México, se emplea una medición multidimensional de la pobreza toma en cuenta los rubros de bienestar económico y derechos sociales.

Una persona está pobreza multidimensional si tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar y tiene al menos una carencia social; y pobreza multidimensional extrema si tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y cuenta con tres o más carencias sociales (Medición de la pobreza, CONEVAL, 2010, p. 45).

3.7 Definición de hambre

Aunque parezca increíble, internacionalmente no existe una definición en donde todos se pongan de acuerdo sobre el concepto de hambre, lo que complica la operatividad en cuanto al diseño y puesta en marcha de acciones para combatir este rubro. La FAO⁴³ normalmente equipara el hambre con desnutrición crónica, aunque también la suele identificar como la privación de alimentos parcial o a lo largo del día, ya sea por cuestiones de carencias económicas, acceso o escasez de los mismos.

Para efectos del presente trabajo, como en los lineamientos de la CNCH, se refiere a la situación de pobreza extrema que padece un individuo, y el cual no puede cubrir sus necesidades alimentarias. En ese sentido, en base a la medición de pobreza multidimensional, la situación de pobreza alimentaria tiene las siguientes características:

- 1) Además de no poder satisfacer sus necesidades alimentarias. Cuenta con dos o más carencias sociales no satisfechas;

⁴³ Órgano de la ONU que se encarga de coordinar y sumar esfuerzos para que los más vulnerables puedan contar con una seguridad alimentaria, que garantice que puedan contar con una vida activa y sana, que les permita desarrollarse personalmente.

- 2) El sueldo mensual del individuo no es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria; y
- 3) Que la inseguridad alimentaria del individuo sea moderada o severa.

En este contexto, el objetivo general de la CNCH fue garantizar que la población más vulnerable (calculada en más de siete millones) contaran con una alimentación adecuada nutricionalmente, que les facilite integrarse a actividades educativas y laborales necesarias para desarrollarse personalmente en su comunidad indígena (ver esquena 1). Cabe recordar que las personas que no cuentan con una alimentación adecuada, tienen un rendimiento mucho menor en el ámbito laboral, personal y educativa, lo cual se muestra en las incidencias en carencias sociales que aplica CONEVAL para medir la pobreza.

Esquema 1. Población objetivo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

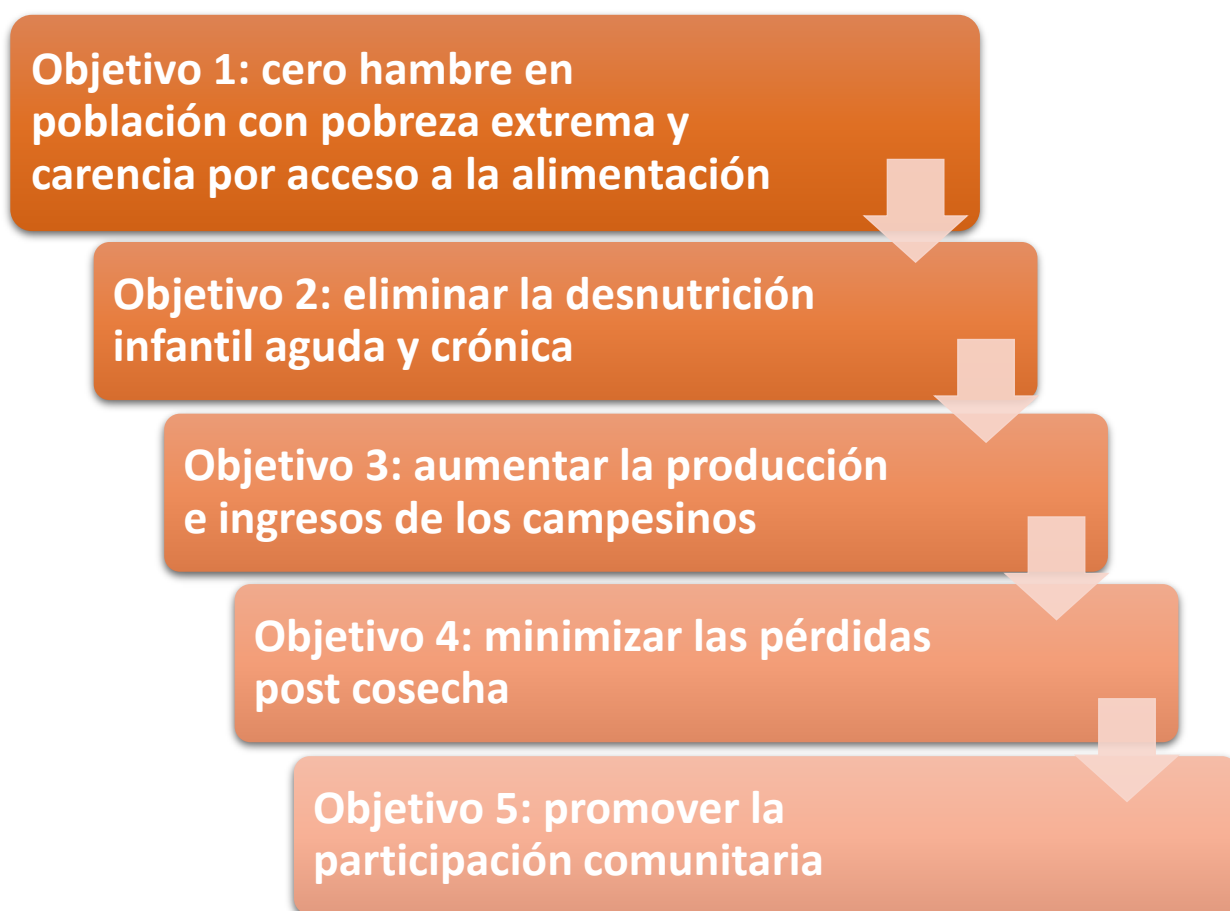


La Cruzada tuvo la característica que no era un sistema de entregas de despensas, sino una serie de acciones para que los sectores más vulnerables de

la población mexicana puedan salir adelante por sus propios esfuerzos, aumentando su capacidad para generar ingresos. Es importante remarcar que desde su puesta en marcha resultado fundamental para sus objetivos en específico el trabajo de coordinación interinstitucional (ver esquema 2 y cuadro 14).

La Cruzada Nacional no es un programa, por lo tanto, no tiene recursos económicos propios. Todas las obras y acciones que se realizan en el marco de la CNCH son financiadas con los recursos de las dependencias, entidades y programas que participan (Balance de la Curada Nacional Contra el Hambre, 2018, p. 298).

Esquema 2. Objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Nota: Alineada con las iniciativas de hambre cero de la ONU y la iniciativa América Latina y caribe sin hambre

Cuadro 14. Indicadores, Acciones y Dependencias

Indicadores	Acciones que impactan al indicador	Dependencias que inciden	Metas nacionales
Carencia por calidad y espacios de la vivienda (3.8 millones de personas).	<ul style="list-style-type: none"> -Construcción de pisos firmes en viviendas. -Construcción de cuartos adicionales en viviendas. -Construcción de muros firmes. -Construcción de techos firmes. 	<ul style="list-style-type: none"> -SEDESOL -SEDATU 	<ul style="list-style-type: none"> -Construir 0.3 millones de pisos. -Construir 1.8 millones de techos. -Construir 0.3 millones de cuartos adicionales. -Construir 0.2 millones de muros firmes.
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (3.7 millones de personas).	<ul style="list-style-type: none"> -Dotación de agua entubada en viviendas. -Construcción de redes entubadas de drenaje y de sistemas de saneamiento. -Construcción de baños secos, biodigestores, letrinas ecológicas en viviendas. -Dotación servicios de energía eléctrica en viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> -CDI -SEDESOL -SEMARNAT (CONAGUA) -SENER -CFE 	<ul style="list-style-type: none"> -Dotar de energía eléctrica a 0.8 millones de hogares. -Dotar de agua entubada a 0.7 millones de hogares. -Dotar de servicio de drenaje a 0.6 millones de hogares.
Carencia por rezago educativo (3.1 millones de personas)	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar asistencia a un centro de educación formal de la población de 3 a 15 años. -Certificación de la secundaria completa para la población que tiene de 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982. -Certificación de la primaria para la población que tiene 21 años y más, nacidos antes de 1982. 	<ul style="list-style-type: none"> -SEP -INEA - OPORTUNIDADES -CDI (becas) 	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporar a la educación preescolar a 223,091 niñas y niños de 3 a 4 años que no asisten a ellas. -Incorporar a la educación primaria a 71,532 niñas y niños de 5 a 9 años que no asisten a ella. -Incorporar a la educación secundaria a 158,472 niñas y niños de 10 a 14 años que no asisten a ella. -Certificar a 357,435 personas de entre 15 y 20 años que no tienen la secundaria completa. -Certificar a 1,684,970 personas de entre 20 a 65 años que no tienen la primaria completa.

Carencia por acceso a los servicios de salud (3.8 millones de personas)	<ul style="list-style-type: none"> -Otorgar derecho al Seguro Popular. -Dar acceso real a servicios de salud. Dotación de medicinas y disponibilidad de un médico. 	<ul style="list-style-type: none"> -SALUD -SEDENA 	<ul style="list-style-type: none"> -3.8 millones de personas carentes de servicios de salud cuentan con servicios médicos. -Construcción, rehabilitación y equipamiento de centros de salud.
Carencia por seguridad social (7.1 millones de personas)	<ul style="list-style-type: none"> -Otorgar pensión a la población de 65 años y más. -Dotar sistema de seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> -SEDESOL 	<ul style="list-style-type: none"> -Recibirán pensión 110,000 personas mayores de 65 años que aún no cuentan con ella.
Carencia por acceso a la alimentación (7.4 millones de personas)	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo al mejoramiento de producción agropecuaria de la propia población objetivo. -Disminución del desperdicio y mermas de alimentos- -Mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos. -Atender especialmente la desnutrición de niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y mujeres lactantes. 	<ul style="list-style-type: none"> -SEP -SALUD -LICONSA -DICONSA -DIF -SAGARPA -SEDATU 	<ul style="list-style-type: none"> -Erradicar la carencia alimentaria de la población en pobreza extrema por medio de tiendas, lecherías, comedores escolares, comedores comunitarios, huertos familiares, complementos alimenticios seguimiento nutricional a 1,100,000 menores de 5 años.
Carencia por ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo 100% de la población objetivo CNCH (7,4 millones de personas)	<ul style="list-style-type: none"> -Transferencias monetarias. -Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingresos. -Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generación de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> -SEDESOL -SE -SAGARPA -SEDATU -SEMARNAT -SCT 	<ul style="list-style-type: none"> -Disminuir de 7.4 a 5.6 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo. -Revirtiendo la tendencia de aumento de carencia por ingresos y multiplicando por cuatro el beneficio en este sector del actual ritmo de crecimiento económico
Minimizar las pérdidas de alimentos postcosecha 5% del total de la producción agrícola	<ul style="list-style-type: none"> -Mejoramiento de tecnificación de labores agrícolas. -Previsión y contingencia ante adversidades 	<ul style="list-style-type: none"> -SAGARPA -SE -SEMARNAT -CDI -Asociación Nacional de 	<ul style="list-style-type: none"> -Disminuir la pérdida agrícola anual de 37.5 millones de toneladas de alimentos. -Disminuir la pérdida en la cadena de abasto de

<p>nacional equivalente a 79.5 mil millones de pesos</p>	<p>climatológicas. -Mejoramiento integral de sistemas de acopio postcosecha- -Incentivos y apoyos a los sistemas y medios de transporte y distribución de alimentos. -Mejoramiento de vida de alimentos en anaqueles. -Optimización de puntos de venta de alimentos. -Recuperación de alimentos en campo y durante la cadena alimentaria de abasto para distribución a población objetivo.</p>	<p>Bancos de Alimentos, AC. -Confederación Nacional de Agrupaciones Comerciantes de Centros de Abastos, AC.</p>	<p>alimentos anual de 18.4 millones de toneladas.</p>
---	--	---	---

Fuente: SEDESOL, Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2013

3.8 Componentes del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre

El sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre se constituyó con los siguientes componentes:

- *Comisión intersectorial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre;*
- *Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y municipales;*
- *Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; y*
- *Comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales (González, 2014, p. 27)*

3.9 Etapas de la implementación

Con la puesta en marcha de la Cruzada Nacional Contra el Hambre se estableció que la población que se atendería para empezar iba a ser de 400 municipios, con la posibilidad de ampliar su cobertura si así se consideraba necesario. Los lineamientos para determinar que municipios serían atendidos por la Cruzada fueron los siguientes:

1. *Población en pobreza extrema a nivel municipal;*

2. *Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal;*
3. *Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación;*
4. *Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación (SEDESOL, Unidad de Comunicación Social, 2013)*

Sin embargo, es importante mencionar que, en agosto del 2013, bajo acusaciones proselitismo electoral, se determinó que sólo se diera cobertura en 80 municipios, sin aclarar porque no se implementó en las entidades del país donde no hubo comicios. Esta decisión fue duramente criticada debido a la abismal diferencia que hubo entre los municipios que se atendieron y los establecidos y anunciados en la población objetivo, además, llamó la atención que municipios que históricamente habían sido contemplados en los indicadores de emergencia alimentaria no fueran considerados como prioritarios.

Los 80 municipios seleccionados concentran 365 mil habitantes de pobreza extrema y con hambre, una cifra muy alejada a las más de 7.1 millones de personas de 400 municipios que atenderían para la que se llamó la primera etapa. Llama la atención que municipios como Guadalupe y Clavo, Chihuahua, o Coicoyán de las flores, Oaxaca, siempre presentes en los indicadores de emergencia no fueron considerados (SEDESOL, Unidad de Comunicación Social, 2013)

El 30 de abril de 2014 se publicó el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (PNMCH), el cual se convirtió en el documento rector de la Cruzada en términos normativos, conceptuales y metodológicos. Este programa estuvo alineado al Plan Nacional de Desarrollo, específicamente vinculado a las metas nacionales de México Próspero y México Incluyente, los cuales abarcan los objetivos de la CNCH.

Bajo la supervisión y coordinación de la SEDESOL se buscó dar cumplimiento a los objetivos planteados en la CNCH conjuntando los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, por lo que podemos considerar a la Cruzada Nacional como una estrategia de coordinación interinstitucional que fue mejorando y reestructurándose a través del aprendizaje que obtenían al implementarse en los municipios.

De hecho, conforme se iban avanzando en los municipios se dieron cuenta de la necesidad de ampliar las acciones del programa. A pesar de que se pudo ampliar un poco la base de los programas, la coordinación no se pudo especializar y acabó en un llamado para sumar esfuerzos entre las dependencias involucradas, de tal forma que los programas continuaron operando como lo hacían antes de la incorporación a la CNCH. Aunado a que la cruzada no mejoró sus mecanismos

para contar con un mejor registro para identificar a las comunidades más alejadas de las entidades federativas.

3.10 Seguro de Vida para jefas de familia

En México, las mujeres cuentan con importantes desigualdades económicas y estructurales que pueden afectar a su descendencia, por ejemplo, las jefas de familia al no poder acceder a todos sus derechos sociales, en caso de fallecer, sus hijas e hijos verán disminuidas sus posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas. Ante esta posibilidad tendrán que encontrar la manera de generar ingresos, por lo que los jóvenes que han perdido a su madre jefa de familia, tienden a la deserción escolar y buscar empleo. Aunado a ello, al quedar en orfandad materna suele haber una desintegración familiar.

Es por ello que el Programa Seguro de vida para Jefas de Familia (PSVJF) buscó apoyar a las madres encargadas del hogar en situación de pobreza, que ante su fallecimiento dejen en situación de vulnerabilidad a sus hijas e hijos en edad escolar (hasta los 23 años), con apoyos económicos (ver cuadro 15) a entregarse de manera mensual, de acuerdo con el grado escolar. Ello con el objetivo por un lado de apoyar a que los jóvenes continúen sus estudios, con alcance escolar en las 32 entidades federativas; y por otro, contribuir a fortalecer la seguridad social de las comunidades más abandonadas.

Cuadro 15. Apoyo monetario, 2013

Nivel Educativo	Monto mensual
De cero años de edad, hasta preescolar	\$300
Primaria	\$550
Secundaria	\$770
Media superior	\$990
Superior	\$1,100 y hasta \$2,040

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 2013

El Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia estuvo vinculado a la meta nacional México Incluyente del PND y a su objetivo de garantizar que la ciudadanía contara con una integral seguridad social, así como erradicar cualquier obstáculo que impida sus derechos sociales. Este programa implementado en 2013 se trazó la meta de disminuir la situación de pobreza en un hogar con jefatura femenina, al ayudar que sus descendientes cuenten con una educación.

En cuanto a los objetivos sectoriales, programa se alineó a uno de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social, el cual tuvo como meta, brindar esquemas que garanticen bienestar económico de la población que está estancada en una situación de pobreza. En el caso específico de este programa,

fue apoyar y velar, así como asegurar que las madres que se hacen cargo del hogar y que tengan vulnerabilidad por ingresos, puedan asegurar que sus hijos tengan los servicios básicos de educación y alimentación, en caso de fallecimiento. Aunado a ello, trató de cumplir el objetivo de prevenir la violencia y la delincuencia, al dar también cobertura a los hogares que se encontraban ubicados en los municipios catalogados de alta peligrosidad, al contar con una alta tasa de violencia y delincuencia. Dichas acciones se realizaron de forma interinstitucional y que se llevaron a cabo de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación del PSVJF.

3.11 Ámbito legal

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria menciona que la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos podrá señalar los programas que contarán con subsidios y que deberán sujetarse a las reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos llegue y se distribuyan como se estipula. En ese contexto, María del Rosario Robles Berlanga, Secretaría de Desarrollo Social, fue la responsable de velar por el cabal cumplimiento de los programas sociales, incluyendo el Seguro de Vida para las Jefas de Familia, pero también de procurar que los programas llegaran a las zonas con difícil acceso para superar la pobreza que padecen.

Las dependencias son las responsables directas de emitir las reglas de operación de los programas que inciden en estructura y en su presupuesto o en su caso, con las modificaciones que estén vigentes, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, sin embargo, la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, Rosario Robles, tuvo influencia y toma de decisión en el PSVJF como en otros programas enfocados en combatir la pobreza

3.12 Reglas de operación

En las reglas de operación se estipuló que las madres jefas de familia de 12 a 68 años que quieran entrar al programa deben presentar carencias de seguridad social. Para acreditarlo, el CONEVAL establece que las personas en los siguientes casos no tienen carencia por acceso a la seguridad social:

- 1) *Si por medio de su trabajo goza de algunas de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional;*
- 2) *Cuando aun no teniendo un trabajo a formal se afilie voluntariamente al IMSS en servicios médicos y además cuente con Sistema de*

Ahorro para el retiro (SAR)⁴⁴ o Afore (Administradoras de fondo para el Retiro)⁴⁵;

- 3) Cuando goce de alguna jubilación, pensión o sea familiar directo con acceso a la seguridad social; y*
- 4) Las personas adultas mayores de setenta y cinco años o más, si son beneficiados por algún programa social de pensiones (Ficha de monitoreo, CONEVAL, 2016, p. 126).*

Las jefas de familia que no estén en ninguno de los casos anteriores eran candidatas para ser beneficiadas del programa PSVJF. Para dar cumplimiento al PND 2013-2018, en la meta nacional, México incluyente, se contempló la ampliación de la seguridad social, intentando proteger a la población más vulnerable de eventualidades que afecten su desarrollo académico. Procurando la protección de hijas e hijos en estado de orfandad materna.

3.13 Criterios

Para el registro al Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, se deberá cumplir con los siguientes criterios:

- 1. Para Jefas de Familia. Ser la responsable de un hogar en situación de pobreza y vulnerabilidad. Se dijo que todas las jefas de familia de PROSPERA⁴⁶ tengan acceso al programa;*
- 2. Para personas responsables de hijos en estado de orfandad materna menores de 18 años de edad. Haber sido designado por la jefa de familia como persona responsable de los hijos en el formato de pre registro o tener la custodia legal de los hijos en orfandad materna;*
- 3. Hijas e hijos en estado de orfandad materna de 18 y hasta 23 años de edad. Basta con comprobar dicha condición; y*
- 4. Hijos e hijas en estado de orfandad materna de 6 y hasta 23 años de edad. Estar inscrito en el sistema educativo nacional (Ficha de monitoreo, CONEVAL, 2016, p. 135)*

⁴⁴ Sistema de ahorro para el retiro, regulado por la Ley del Seguro Social en caso de jubilación o bien accidentes

⁴⁵ Instituciones financieras que administran las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE.

⁴⁶ Programa de desarrollo social el cual a través se brindan apoyos a miles de familias mexicanas para garantizar los derechos de salud y educación.

3.14 Selección

Los apoyos del programa fueron destinados a las personas que cumplieron con los lineamientos anteriormente mencionados y de acuerdo con la disponibilidad de los recursos con que cuente al momento de haber realizado el registro. Se estableció que se diera preferencia de atención a los hogares con las siguientes características:

- a) *Se dará prioridad a los hogares que cuenten con la participación de integrantes del padrón de beneficiarios de PROSPERA, para su atención por parte del programa;*
- b) *Que se encuentren en situación de pobreza multidimensional extrema, la cual se verificó con la información proporcionada por el CUIS⁴⁷; y*
- c) *Los apoyos del programa se darán sólo en el caso de que el fallecimiento de la familia haya ocurrido durante la vigencia del programa del programa (a partir del 1 de marzo del 2013), debiendo cumplir con los requisitos de los criterios para el registro, en cuyo caso podrán solicitar los beneficios del programa (Ficha de monitoreo, CONEVAL, 2016, p. 151)*

3.15 Evaluación Cruzada Nacional Contra el Hambre

“Lo que se mide se puede mejorar”, es el lema del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El trabajo de esta institución es fundamental para el desarrollo social del país, si tuviera que resumirlo diría que las razones más importantes serían:

- Establece los criterios para la identificación y medición de la pobreza multidimensional;
- Nos permiten conocer cual, es la situación real de la pobreza en nuestro país. Identificando no sólo las carencias económicas, sino también en el rubro de educación, salud, servicios básicos y calidad en la vivienda;
- Las evaluaciones de políticas públicas que realizan permiten conocer su impacto real; y
- Identificar duplicaciones de programas con el fin de evitar desvíos de recursos.

A través del decreto presidencial, se determinó que la CNCH por medio de 66 programas de carácter federal previamente existentes y de los cuales es importante mencionar que desde un inicio no se justificó explícitamente la participación de dichos programas, así como su presupuesto vigente. Durante la implementación de la estrategia, se conservó el diseño, las competencias y la

⁴⁷ Cuestionario de información socioeconómica, Programa de Apoyo de Vivienda

capacidad de dichos programas, para atender a 400 municipios contemplados al arranque de la CNCH.

Sin embargo, a unas semanas de arrancar con la estrategia, Enrique Peña Nieto, mencionó que sólo se podrían arrancar con 80 municipios y no con los 400 contemplados originalmente. Dijo que por una “acusación infundada” en una campaña electoral, pero no explicó porque no abarcó los estados contemplados en CNCH y de las cuales no habían tenido comicios. Con la disminución en la atención a municipios, Oaxaca sólo tuvo atención en 14 de los 245 considerados indígenas, situación que deja sin cobertura a la gran mayoría de las comunidades indígenas⁴⁸.

Con la Cruzada se buscó implementar en las comunidades más vulnerables estrategias, espacios y acuerdos de cooperación, en donde los funcionarios de los tres niveles de gobierno acordaran el destino de la inversión de cada programa, así como la forma de distribución. Para ello, fue necesario estar conscientes de las carencias que padecen las comunidades indígenas en sus municipios, así como la oferta de programas disponibles. Las estructuras previstas para este fin fueron: el Comité Estatal Intersecretarial.

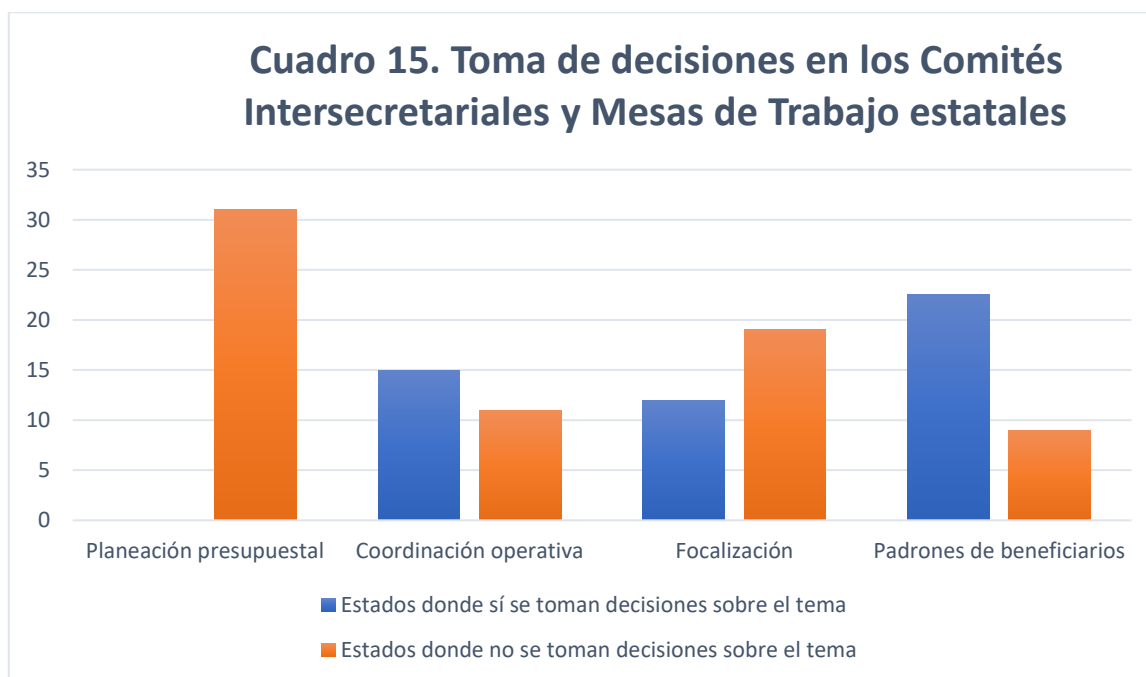
La evaluación del CONEVAL (2016), mencionó que en 2014 apenas una tercera parte de los comités en las regiones oaxaqueñas (con cobertura) participaron los presidentes municipales, lo cual explica la dificultad logística que les representa trasladarse a las localidades más alejadas y de difícil acceso. “En ningún caso se observó que en los comités estatales o las mesas de trabajo se acordara el destino de la inversión de cada programa” (Evaluación de coordinación, CONEVAL, 2017, p. 234).

De acuerdo con la información proporcionada por cada estado, en algunos comités o mesas de trabajo los delegados definieron en dónde se deberían implementar los programas, pero no se tomaron decisiones para aumentar o reorientar el presupuesto de sus programas, según las necesidades de otras localidades y poder atender de forma más amplia las necesidades básicas de los pueblos originarios.

Esto es en gran medida porque muchas de las acciones implementadas en los programas, así como los recursos que les asignaron para este fin, se definieron desde oficinas centrales (ver cuadro 15). Por lo que queda de manifiesto que, en los comités, se sesionó regularmente con los titulares de los órganos

⁴⁸ Turati, Marcela. (18 de julio del 2013). Confirma Peña: Sólo 80 municipios atenderá la Cruzada contra el Hambre en 2013. Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/7/18/confirma-pena-solo-80-municipios-atendera-la-cruzada-contra-el-hambre-en-2013-121026.html>

correspondientes, sin embargo, las decisiones que se tomaban no eran pensadas sobre el conocimiento de las regiones de Oaxaca, sino sobre coordinación operativa que se había estructurado nivel nacional.



Fuente: Evaluación de coordinación e interinstitucional, CONEVAL, 2016.

En la mayoría de los municipios visitados durante el trabajo de campo realizado por el CONEVAL (2016), se observó que la selección de los municipios no se realizó conforme a los instrumentos que la Cruzada promovió para la toma de decisiones; sino en base en el conocimiento que las autoridades municipales dijeron tener sobre las localidades y sus necesidades.

En cuanto a los comités presupuestados y que no fueron instalados, se expuso que fue por tres razones: la programación de los comités, realizada desde oficinas centrales, no correspondía con las necesidades reales, por ejemplo, fue común que se reportara que se habían programado municipios en localidades que ya no estaban habitadas; los recursos humanos y económicos en las delegaciones no eran suficientes para dar un seguimiento adecuado a los comités; y por razones políticas, ya que hubo reportes en donde varios municipios se resistían la instalación.

Las comisiones no funcionaron como un espacio de decisión para hacer una planeación conjunta o para incidir en la planeación presupuestal entre programas. Aunque si bien es cierto que la información de avances de la

Cruzada permite conocer las acciones realizadas por los programas para abatir las carencias sociales, no se tomaron decisiones que incidan en la planeación individual de cada programa (Evaluación de coordinación, CONEVAL, 2017, p. 312).

En un análisis de CONEVAL se identificó que los promotores comunitarios fueron quienes llevaron en su mayoría la puesta en marcha de la publicidad, gestionar tanto los registros, como los apoyos designados en los municipios más alejados y/o de difícil acceso, así como dar seguimiento al programa en las comunidades indígenas del Istmo y de Valles Centrales. Es por ello que se encontraron diferencias entre las regiones oaxaqueñas. En algunos casos los registros se hacían ante los presidentes municipales (fuera de los espacios designados por la CNCH) en otros con los promotores de los programas y algunos otros con los funcionarios de la SEDESOL.

Esto fue una muestra clara que no hubo un organigrama, el cual, diera cuenta de las personas que se encargaría de gestionar los apoyos, cuáles serían los lineamientos para el registro, así como la coordinación que tendrían con los programas asociados a la Cruzada. Respecto a la concurrencia de los pueblos originarios, rara vez hubo registros que al llegar los apoyos a los municipios, el comité verificara que los beneficiarios realmente hubieran cumplido con el proceso de selección del programa, así como asegurarse que realmente necesitaran el apoyo. En buena medida esto se debe a que los apoyos que llegaron a la comunidad eran muy pocos y a veces los miembros de los comités no se enteran que llegaron.

Los presidentes municipales, en todos los casos visitados, afirmaron conocer personalmente las necesidades de la población, por lo que consideran que pueden tomar buenas decisiones de focalización sin necesidad de recurrir a los comités o a la información sistematizada sobre beneficiarios. Afirmaban que las necesidades identificadas en las campañas electorales o en los recorridos por las localidades debían tener más peso en las decisiones de focalización que los números del CONEVAL o las decisiones tomadas en oficinas centrales (Análisis Exploratorio de Resultados de la CNCH, CONEVAL, 2016, p. 21).

Por otro lado, en Valles Centrales, en el Istmo, o en otras comunidades indígenas oaxaqueñas, se identificó que el gobierno local llegaba a competir con la Cruzada, creando estructuras paralelas y programas similares. Con el fin de competir por beneficiarios (votos) para futuras elecciones. Lo que dio como resultado que las dependencias no alienaran sus programas a los lineamientos de operación a los de la CNCH, suplantación de identidad, no se compartiera información o se crearan apoyos de la misma índole. Si bien la CNCH era suficientemente flexible

para adaptarse a las dependencias y programas disponibles, era muy complicado luchar contra el desinterés de gobiernos estatales o municipales.

Se crearon expectativas alrededor de la CNCH que no pudieron cumplir a pesar de las distintas modificaciones y apoyo gubernamental que se le dio. Se trató de hacer un esfuerzo logístico para fortalecer los comités, pero al no crearse estrategias para llegar a las zonas de difícil acceso de la región de Valles Centrales y del Itzmo o contemplar a las comunidades indígenas nómadas, no se logró el objetivo de apoyar a las comunidades indígenas para cubrir a las necesidades básicas y por supuesto mejorar su calidad de vida.

La carencia de información fue otro aspecto importante en la evacuación realizada por el CONEVAL (2016), ya que se identificó que: la información que se recibía no permitía identificar cómo se distribuyeron los apoyos entre las personas indígenas del Itzmo y Valles centrales; si un pequeño conjunto de personas indígenas contaba con una multiplicidad de acciones; y si hubo atención en las localidades con difícil acceso de las regiones.

La evaluación de coordinación (2016), mencionó que: “es necesario asegurar que no existen dobles conteos de las mismas personas” (p. 94). Un aspecto muy relevante es que la información no permitía conocer en qué medida se cumplían las metas establecidas en los municipios y por consecuencia las actividades que se traducirán en el cumplimiento de los objetivos, es decir, en qué medida permitirán alcanzar los resultados que buscaba la estrategia de la CNCH.

La evaluación de coordinación (2016) señaló que el criterio para la selección de los municipios con presencia de comunidades indígenas fue poco claro y se cuestionó el modo en que se eligieron a los municipios que serían atendidos en un inicio, pero, sobre todo, porque no se tomó en cuenta a las comunidades nómadas. Situación que deja en estado de indefensión a los niños con una desnutrición avanzada y que repercute en la vida adulta de esa población objetivo. Así mismo no existió claridad sobre cómo se podría tener avances en cada uno de los municipios seleccionados de las regiones del Itzmo y Valles centrales.

Por último, es importante mencionar que la Auditoría Superior de la Federación la CNCH, estrategia insignia en el sexenio de Enrique Peña Nieto, para combatir la pobreza alimentaria, estuvo lejos de cumplir su meta de apoyar a más de 7 millones de personas en vulnerabilidad. La ASF indicó que en el tiempo que estuvo en función la Cruzada, no logró disminuir el rezago social del que sufren las comunidades indígenas. En este sentido, la titular de Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Rosario Robles está presa desde agosto del 2019, acusada del delito de ejercicio indebido del servicio público, por el caso de La Estafa Maestra

La Auditoría Superior de la Federación, determinó en su análisis de desempeño de la CNCH que los programas federales que participaron en ésta durante 2017 sólo atendieron las carencias de 8 mil 696 personas, el 0.1% de los 7 millones 466 mil 800 reportadas por la Secretaría de Desarrollo Social, en pobreza extrema alimentaria en México. De las 5 millones 383 mil personas registradas, que presentaron carencias alimentarias, sólo 8 mil 696 (0.1%) recibieron atención (Auditoría de desempeño, 2017, 14-0 20100-07-0226 DS-058).

3.16 Corrupción

En el año 2019 se dieron a conocer destaparon diversas irregularidades en la estrategia contra el hambre, CNCH. En el periodo en el que se implementó la Cruzada, Secretaría de la Función Pública (SFP)⁴⁹ detectó, anomalías en facturas por 1,323 millones de pesos. Presupuesto destinado a combatir las carencias alimentarias, no sólo en las regiones del Istmo y Valles Centrales, si no a todas las comunidades indígenas.

Función Pública se centró en 15 facturas con valor de 311 millones 940,000 pesos, las cuales fueron emitidas durante 2018 y no hubo vales para comprobar que Diconsa entregó todos los bienes por los cuales se le pagó. Entre esas facturas destaca la número: DDFFTC 10002050, donde resaltó la compra de insumos que nada tienen que ver con el servicio de alimentación (Auditoría de desempeño, Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2019, p. 29).

El documento mostró que SEDESOL, dirigida por Rosario Robles, realizó un desembolso de 69 millones 468,000 pesos a cambio de 285,000 playeras de cuello redondo: De igual forma se pagaron 40 millones 968,000 pesos por 285,000 gorras y se gastaron 3 millones de pesos en 2,000 porta pasaportes. Sedesol también entregó a Diconsa un millón 856,250 pesos a cambio de 2,700 camisas y La dependencia pagó 798,000 pesos por 1,600 agendas y realizó otro gasto de 700,000 pesos por 800 agendas con memorias USB (Auditoría de desempeño, Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2019, p. 43).

⁴⁹ Institución encargada de supervisar que los asuntos gubernamentales que funcione con eficacia y con un enfoque en la prevención de riesgos para lograr la satisfacción de la ciudadanía.

Imagen 3. Rosario Robles, compareciendo en la Cámara de Diputados.



Fuente: Infobae, 2020.

Función Pública no sólo indagó las compras antes mencionadas, sino que también, a raíz de auditorías externas, encontró que las compras realizadas por la SEDESOL en el periodo en el que estuvo en funciones la Cruzada, fueron comprados a sobreprecio. Las mismas auditorías detallaron en específico que existió un sobreprecio en los conceptos pagados de un 89.87%⁵⁰

Cabe señalar que las cocineras no recibieron sueldo alguno. Las mujeres de la comunidad donaban su tiempo turnándose para cocinar con insumos comprados no localmente sino en su mayoría productos enlatados en lugar de frescos. Los consumidores pagaban las comidas o desayunos en 10 pesos y las cocineras tenían derecho a llevarse comida para su familia. Sin embargo, este esquema fue criticado ya que no permitió que las madres de familia generaran recursos para otras necesidades básicas, además de que no beneficiaba a productores locales (Balance Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2016, p. 241).

⁵⁰ Ortiz, Alexis. (22 de enero del 2020). Corrupción, en Cruzada contra el Hambre de Peña Nieto. El universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/investigacion-irregularidades-en-comedores-comunitarios>

Desde tiempo atrás ya había indicios que se habían perdido más de 396 millones de pesos. En 2015 la ASF ya seguía también el rastro de algunos montos superiores a los 396 millones de pesos que se le habían asignado la Cruzada y que habían sido destinados a la compra de más de treinta millones de artículos para apoyo a la pequeña empresa y artículos de promoción de campañas electorales, sin embargo, los proveedores contratados resultaron ser empresas fantasmas.

3.17 Rosario Robles y la Estafa Maestra

El tema de la estafa maestra fue un escándalo que aún hoy en día sigue indignando a la sociedad mexicana, ya que el fraude se perpetró a costa de la población más vulnerable de México. De acuerdo con Mexicanos Contra la Corrupción, los desvíos que se realizaron desde SEDESOL, superaba los 2,220 millones de pesos. Solamente en el año fiscal del 2014, recibió un presupuesto de 555 millones de pesos para destinarlos a los comedores comunitarios cuyos hogares estaban en las zonas marginadas de 11 estados de la República y en donde habitan la mayoría de las comunidades indígenas.

La Auditoría Superior de la Federación confirmó que sólo se entregó el 7% de las despensas que supuestamente se habían comprado. No hubo constancia de que los beneficios restantes se hayan entregado, únicamente hay pruebas de que la Sedesol pagó por los servicios de distribución de insumos. Para el fraude en Sedesol, se reportaron diez convenios con las universidades autónomas de Morelos y Estado de México, que debían ampliar la cobertura de programas sociales, mejores servicios en las zonas más rezagadas de país y combatir la pobreza (Balance Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2016, p. 302).

3.18 Seguro de Vida para Las Jefas de Familia

En la auditoria de desempeño realizada por la ASF informó que: “la SEDESOL no cumplió con las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)⁵¹ del programa presupuestario, para el PSVJF” (p. 7). Ya que no permitió: medir el cumplimiento de los objetivos del programa; no midió su contribución específica al acceso a la seguridad social; no se precisaron los productos o servicios que entregó el programa a las mujeres indígenas itsmeñas y del Valle.

Para 2016 la SEDESOL dijo haber llevado a cabo con anticipación los actos de promoción del PSVJF en Oaxaca, para reunir los preregistros establecidos en la

⁵¹ herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores.

meta de la estrategia, sin embargo, no acreditó que hubiera realizado estas campañas promocionales la realización de dichas campañas, por lo que no hay documentos que acredite que se hayan realizado los lineamientos operativos establecido desde un principio. Tampoco se explicó en qué consistieron las acciones para dar a conocer en zapoteco o mixteco los apoyos que el PSVJF otorga, así como tampoco el número de mujeres incorporadas a partir de las campañas de difusión. Aunado a ello, la SEDESOL no siguió con los procedimientos para dar a conocer los requisitos de elegibilidad.

En cuanto al registro de los beneficiarios, la SEDESOL reportó que el PSVJF, apoyó a 8,481 huérfanos oaxaqueños de hasta 23 años de edad ante el fallecimiento de su madre jefa de hogar en 2016, el 17.7%. No obstante, no pudieron acreditar la información que sustentara que hubo avance de la meta establecida. Otro problema relacionado con la información del programa fue que no hubo mecanismos de control para verificar que los beneficiarios incorporados al programa fueran hijos de jefas de familia Itsmeñas o del Valle (Evaluación de la coordinación interinstitucional, CONEVAL, 2017, p. 177).

La SEDESOL entregó apoyos a más de 4,000 responsables de los beneficiarios del PSVJF, por lo que alcanzó entre 6.6% y el 20.5% las metas establecidas desde que se implementó el programa. En 2017, la SEDESOL otorgó bimestralmente apoyos por más de 57 mil pesos a las personas responsables de los beneficiarios oaxaqueños del PSVJF, sin embargo, no fue posible identificar el número de beneficiarios apoyados, ni corroborar que la cantidad que se pagó a las personas responsables correspondía con los montos determinados en las reglas de operación, de acuerdo con la edad y el nivel escolar de los beneficiarios (Evaluación de la coordinación interinstitucional, CONEVAL, 2017, p. 294).

También la dependencia dirigida por Rosario Robles aseguro que contaba con un registro específico de las entregas de los apoyos del programa PSVJF en Oaxaca, sin embargo, según informó la ASF (2017) los oficios de solicitud no coinciden con la fecha en que SEDESOL argumentó que había realizado los pagos. Por lo que se autorizó las gestiones para modificar las reglas de operación previamente establecidas, para que se ampliaran las fechas de entrega y no hubiera cuestionamiento sobre los apoyos designados, en las regiones oaxaqueñas, con el fin de flexibilizar el calendario de pagos, o para tener un mayor margen de maniobra en caso de haber problemas con las fechas de las solicitudes

Los registros de los beneficiarios del PSVJF que entregó Desarrollo Social, en 2017 no fueron suficientes para identificar a los beneficiarios que estuvieron activos en el sistema escolar en los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016, ya que careció de información específica, como la Clave Única de Registro de Población (CURP), para verificar en los registros de la

Secretaría de Educación Pública (SEP) que los beneficiarios apoyados del programa permanecieron activos en el sistema escolar.

Aunado a ello, Desarrollo Social, no acreditó contar con mecanismos de control sobre los huérfanos maternos en localidades indígenas con características como: migración, nómadas o con difícil acceso, por lo que el seguimiento a esos en esos casos fue difícil corroborar su estada en el sistema escolar en 2017, no se pudieron contabilizar por largos periodos de tiempo. Así que verificar los resultados y el impacto del PSVJF no fueron certeros.

La Secretaría de Desarrollo Social tuvo que rendir cuentas del PSVJF en Oaxaca en la Cuenta Pública⁵² del año 2017 sobre los recursos destinados al programa, así como también del avance en la atención del problema de la vulnerabilidad económica de los hijos de las jefas de familia Itsmeñas y del Valle que fallecieron, sin embargo, la información que proporcionó la SEDESOL no acreditó de manera adecuada que los beneficiarios, realmente fueran huérfanos maternos de las comunidades indígenas, por lo que la rendición de cuentas no es confiable, respecto de la operación y los resultados del programa.

3.19 Usos y costumbres de las regiones indígenas del Istmo y Valles centrales

En las comunidades indígenas, no sólo de las regiones del Istmo y de Valles Centrales, sino de todas las regiones oaxaqueñas se siguen usando formas de auto gobierno, conocidos como usos y costumbres. Aunque estos usos y costumbre son señalados constantemente por violaciones a Derechos Humanos, existe un consenso mayoritario de los pueblos indígenas de conservar sus propias normas de convivencia y desarrollo, de tal forma que puedan defender su cultura e identidad. Si bien es cierto que hay un sector de los pueblos originarios que aceptan el cambio de régimen, son los menos y es importante mencionar que quieren cambios parciales.

Una constante a la hora de implementar políticas públicas en los pueblos originarios es tomar en cuenta quien ejerce el poder de decisión de la comunidad, tanto en el día al día dentro de su localidad, como en su manera de interpretar al mundo. Para los indígenas itsmeños y del Valle, la comunidad es una sola unidad, que obliga a tener un pensamiento único, que fortalezca sus usos y costumbres, así como su auto determinación, por lo que cualquier acción que provenga del exterior de esa comunidad debe ser aceptada de forma homogénea.

⁵² La Cuenta Pública es un documento técnico con información muy extensa y detallada sobre los Ingresos y Egresos de la Federación

Los contrastes entre las diferentes comunidades indígenas también es un tema importante a considerar a la hora de focalizar algún programa de desarrollo social. Entre los contrastes más frecuentes tenemos:

- En el comportamiento que identifica lo unidos que están las personas indígenas al grupo, como para aceptar adecuarse a responsabilidades nuevas;
- En los esquemas económicos, son ellos los más abiertos no sólo a aceptar normas nuevas, sino están dispuestos a aprender español o a acercarse a comités de ayuda, ya que como se mencionó con anterioridad, un problema grave a la hora de tratar de inscribirse a algún programa, es que no saben hablar español y los que saben no son conscientes del lenguaje técnico o administrativo de los promotores del programa; y
- En la visión del mundo y de la ideología, ya que existe resistencia de muchos hombres indígenas a atender indicaciones de personal femenino.

La vida familiar indígena por lo general se limita al grupo de descendencia de cada localidad, y en raras ocasiones se extiende fuera del lugar de nacimiento. A medida que los hijos de una pareja llegan a ser adultos, los hombres se casan y se trasladan a viviendas construidas junto a la casa paterna, mientras que las hijas, una vez casadas, se van a vivir a la casa de sus maridos (Gómez, 2000, p. 85)

Lo que es un problema si no hay vías de comunicación a esas localidades, debemos recordar que en Valles Centrales hay zonas boscosas en donde los traslados a otros municipios pueden ser de horas, por lo que promotores de programas no llegan a esas zonas.

El sistema de cargos es otra variable que hay que tomar en cuenta para tener un real impacto en las políticas públicas. Aún cuando existen una gran cantidad de diferencias entre las prácticas en el sistema de cargos entre una comunidad y otra, se puede afirmar que las más predominantes en las regiones del Istmo y Valles centrales cuentan con los siguientes rasgos:

- 1) El sistema de cargos está compuesto por determinado número de obligaciones comunitarias respetadas por el resto de la localidad. En este sistema se turnan entre los miembros adultos (siempre hombres). Generalmente duran de uno a tres años. Por lo que es imposible que puedan dejar sus responsabilidades para acreditar que siguen los criterios de permanencia de los programas;
- 2) Los cargos de rango superior solamente son otorgados a familias influyentes y con dinero para comprar el prestigio que de los demás. Por lo que los apoyos suelen ser vistos con recelo, ya que esto representaría la pérdida de control sobre los otros miembros de la comunidad. Para poder solventar este caso se tiene que convencer primero al jefe de la comunidad para poner en marcha cualquier acción gubernamental; y

- 3) Las actividades destinadas a las mujeres itsmeñas y de Valle, son dentro de la localidad a la que pertenece, por lo que, aunque llegue un promotor de programa que hable su idioma, es muy complicado que asista a los comités para un registro, mucho menos a un seguimiento. Tanto la CNCH, como el PSVJF tuvieron la estructura suficiente para contar con promotores que primero, lleguen a las zonas más alejadas, segundo que hablen zapoteco o mixteco y por último que capacidad de gestión con los jefes de las comunidades.

Es por ello que el Programa Especial de los Pueblos indígenas (PEI) 2014-2018, por más que buscó orientar las acciones del gobierno federal en cuanto a promoción de desarrollo de los pueblos originarios, no pudieron contribuir a combatir los rezagos y carencias con las que viven las personas indígenas de las regiones de Oaxaca. El PEI fomentó la participación de los programas y acciones de trece dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin embargo, la poca coordinación, sumada a intereses políticos dieron como resultado que la población objetivo no fuera atendida en su totalidad.

Tanto como la Cruzada Nacional Contra el Hambre, como el Programa de Seguro de Vida para las Jefas de familia, no pudieron hacer frente a las complejidades culturales, lingüísticas y demográficas que representa a tender a las comunidades indígenas de las regiones del Istmo y Valles Centrales. No sólo la corrupción se hizo presente en el sexenio de Enrique Peña Nieto, sino que el jaloneo político por los beneficiarios hizo que se dificultara la promoción de los programas antes mencionados para poder abarcar las metas establecidas en las metas.

Capítulo 4. Conclusiones

Ahora voy a justificar porque las políticas implementadas en la administración de Enrique Peña Nieto, no sólo carecieron de los resultados prometidos en las regiones del Istmo de Tehuantepec (comunidad zapoteca) y Valles Centrales (comunidad chinanteca); sino que, también se incurrieron en prácticas ilícitas que fueron en detrimento de población más vulnerable y que por consecuencia requiere mayor atención y apoyo.

Como se mencionó en el marco conceptual, las políticas sociales buscan garantizar el desarrollo social que permita a las personas contar con los niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan a todas las personas vivir con estándares de vida aceptables. No obstante, tanto la Cruzada Nacional Contra el Hambre, como el Seguro de Vida para Jefas de Familia, brindan apoyo asistencial no monetario y monetario respectivamente, impidiendo que se agudicen sus carencias, pero dejando de lado las estrategias que ayuden a las propias personas indígenas que puedan desarrollarse económicamente ellos mismos.

En consecuencia, se puede apreciar que estas políticas públicas de combate a la pobreza en lugar de seguir los lineamientos del CONEVAL para no solo considerar los apoyos económicos para las personas, sino también el fomento de sus derechos sociales, así como el ámbito territorial donde se desenvuelven, es decir, contar con una medición multidimensional. Por el contrario, se implementó una estrategia unidimensional, en donde simplemente se combate a la condición de pobreza al contar con un ingreso que les ayude a satisfacer total o parcialmente sus necesidades básicas, lo que impide que las personas en vulnerabilidad superen esta condición

En cuanto a los resultados que arrojó la CNCH, su objetivo fue implementar en las localidades indígenas del Istmo y Valles Centrales, espacios y acuerdos de cooperación, en donde los funcionarios de los tres niveles de gobierno acordaran el destino de la inversión para los comedores comunitarios. Sin embargo, apenas una tercera parte de los comités de las regiones que se analizaron, tuvieron participación de sus presidentes municipales. Si a esto de sumamos que en ningún caso se observó que en los mismos comités o las mesas de trabajo se acordara el destino de la inversión de cada programa. Deja en claro la poca importancia que se le dio a las comunidades indígenas y en consecuencia, da cuenta de que no se alcanzaran las metas establecidas.

Es más, si bien es cierto en algunos comités o mesas de trabajo los delegados definieron en dónde se deberían implementar los programas. En ningún caso se tomaron decisiones para aumentar, disminuir o reorientar el presupuesto de sus programas, con el fin de complementar las acciones en las localidades más alejadas como es el caso de los asentamientos ubicados en la sierra atravesada y la sierra madre del sur, en donde la marginación es aún más fuerte.

Lo que da muestra que las comisiones no funcionaron como un espacio de decisión para hacer una planeación conjunta o para incidir en la planeación entre los programas. Aunque si bien es cierto, que la información de avances de la Cruzada permite conocer las acciones realizadas por los programas para abatir las carencias sociales, no se tomaron decisiones que incidan en la planeación individual de cada programa.

Más inaudito aún, en la mayoría de los municipios de las regiones del Istmo y de Valles Centrales, se observó que la planeación y focalización de las localidades no se realizó con base en los instrumentos que la Cruzada promovió para la toma de decisiones; sino que fue realizada en base al conocimiento que las autoridades municipales dijeron tener sobre las localidades y sus necesidades, Lo que a mi entender no sólo es una evidencia clara de la poca cooperación interinstitucional que padecía el programa, sino que da cuenta de que el desarrollo social de las regiones de estudio estuvieron en segundo plano.

Ello es un claro indicio, a mi parecer, de que no se definió claramente quién sería el responsable de programar y gestionar los apoyos, cuáles serían los procedimientos para hacerlo, así como la coordinación que tendrían con los programas asociados a la Cruzada, por lo que es muy difícil que con unos procedimientos así se pueda llegar a cabalidad los objetivos planteados en CNCH. Situación que no fue distinta con respecto a la participación de la comunidad en los procesos de los programas, si las comunidades indígenas no son partícipes de la ejecución de las estrategias implementadas, vuelve complicado que los demás miembros de la comunidad se sientan en confianza para acercarse a inscribirse.

Por si fuera poco, las denuncias por parte de los promotores de la CNCH en donde acusan a los presidentes municipales del Itzmo y Valles Centrales, de querer competir con la Cruzada, creando estructuras paralelas y programas similares. Con el fin de ganar por beneficiarios (votos) para futuras elecciones. Dio como resultado no sólo que las dependencias no alienaran sus programas a la lógica de la CNCH, obstaculizando la posibilidad de aumentar la cobertura en las regiones, sino mal informando a los interesados en asistir a algún comedor comunitario.

Se crearon expectativas sobre los comités y los comedores comunitarios que no pudieron ser satisfechas. Por más que intentaron fortalecer a los comités para poder realizar los ejercicios de planeación. Al no crearse estrategias para llegar a las zonas de difícil acceso de la región de Valles Centrales y del Itzmo, así como contemplar a las comunidades indígenas nómadas, no se logró el propósito central de empoderar a los beneficiarios, de cubrir a las necesidades básicas identificadas por los comités y por supuesto mejorar su calidad de vida.

En lo que concierne a la propia gestión de la CNCH, la carencia de información fue otro aspecto importante que evitó que se evaluara de forma completa los avances de la Cruzada, y por ende, que se pudiera sumar más programas que aportaran al desarrollo social y económico de las regiones indígenas estudiadas en este trabajo. Si no hay filtros adecuados para evitar que un beneficiario pueda hacerse acreedor de un doble o triple beneficio, estará siempre latente la posibilidad de incurrir en actos ilícitos, situación que afectaría de forma homogénea los futuros recursos de las regiones oaxaqueñas.

Si de por si las razones anteriores con suficientes para retrasar cualquier evolución favorable de una política pública. Cuando se cae en desvíos de recursos, que son originalmente destinados a solventar las carencias sociales que padecen los más necesitados. Es una herida que acompaña no sólo a los beneficiarios en turno, sino probablemente a la siguiente generación. Lo que sin duda, dejara marcado al gobierno que permitió de forma indirecta o directa la comisión de ese delito.

El caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en donde en 6 años gastaron miles de millones de pesos, y donde sólo pudieron ayudar a 8 mil, fue un golpe muy fuerte a la credibilidad del entonces Presidente Enrique Peña Nieto, junto a su gabinete presidencial, y en donde, claro, se dudó de las verdaderas intenciones de poner en marcha la CNCH. Para ser exactos, en lo que estuvo en marcha la estrategia, menos de dos mil personas por año pudieron superar su carencia alimentaria; en contraparte para esta estrategia contra el hambre, se le dieron más de ocho mil millones de pesos. Situación que a la luz de las investigaciones dejó en claro el verdadero propósito de los programas sociales.

De hecho, con los números presentados en el estudio de caso, podemos apreciar que el número de personas indígenas oaxaqueñas en situación de pobreza extrema aumentó en un 12.9%. En otras palabras, a pesar de los años transcurridos donde la CNCH estuvo en funciones de la implementación ésta no fue una solución estructural, ni permanente, para ayudar a los itsmeños y del Valle a superar la situación de pobreza extrema en la que se encontraban.

En lo que corresponde al Seguro de Vida para jefas de Familia, con la información señalada en el estudio de caso, quedó manifiesto que el programa no cumplió con las disposiciones establecidas en las reglas de operación, al no permitir que se midiera el cumplimiento de los objetivos; al no tener evidencia del acceso a la seguridad social que generó; y al no precisar los montos que entregó el programa a los huérfanos maternos de la región del Istmo y de Valles Centrales. Por lo que carece de la tercera fase de las políticas públicas, la cual nos hace referencia a tener opciones de acción y reacción para poder solventar el problema público.

Tampoco se presentaron evidencias de haber realizado campañas de promoción del PSVJF en las regiones del Istmo y de Valles Centrales para realizar los pre registros, por lo que no fue posible verificar las acciones que se debieron haber implementado para dar a conocer en zapoteco o mixteco de que trata y en que consiste los apoyos que brinda el PSVJF, así como tampoco el número de mujeres incorporadas a partir de las campañas de difusión. Por lo que claramente no se cumplió la meta de México Incluyente, del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual estipula que deben existir las herramientas necesarias para no dejar sin protección social a las comunidades indígenas.

Un hecho que probó que el PSVJF incumplió las directrices del PND, es que no aprovechó las estructuras previas al programa para facilitar su implementación y acelerar la cobertura de los beneficiarios. De hecho, la SEDESOL no priorizó en las comunidades indígenas la atención de los hijos en orfandad de las madres beneficiarias de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, que se atendía a personas indígenas en condición de pobreza multidimensional y con alguna

discapacidad. Por lo que el aumento en el padrón de beneficiarios fue muy discreto y no se pudieron cumplir las metas establecidas.

Si a ello le agregamos que la SEDESOL otorgó bimestralmente apoyos por más de 157 mil pesos a las personas responsables de los beneficiarios itsmeños y del Valle del PSVJF, pero no pudo identificar el número de beneficiarios apoyados, ni corroborar que la cantidad que se pagó a las personas responsables correspondía con los montos determinados en las reglas de operación, No se puede comprobar que los beneficiarios registrados hayan recibido su monto correspondiente.

En las comunidades indígenas, es fundamental tomar en cuenta los usos y costumbres con las que dictan su autogobierno. En especial cuando se trata de implementar políticas públicas. En el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Seguro de Vida para Jefas de Familia, se pudo apreciar un desapego total hacia las costumbres inherentes a las regiones del Istmo de Tehuantepec y de Valles Centrales.

En los dos casos se no hubo contratación de intérpretes para llevar una promoción de programa que estimulara la participación; los colaboradores que saben hablar zapoteco o chinanteco, carecen de conocimientos técnicos que ayuden a brindar confianza a las personas indígenas que no hablan español o que por costumbre tienden a ser desconfiados; y no tomaron en cuenta esta resistencia por parte de las personas de la tercera edad indígena a confiar en acciones del Gobierno.

Se dejó de contemplar como los indígenas llevan su vida familiar, por lo general se limita al grupo de descendencia de cada localidad, y en raras ocasiones se extiende fuera del lugar de nacimiento. A medida que los hijos e hijas crecen se trasladan a viviendas construidas junto a la casa paterna. Lo que es un problema hacerles llegar cualquier programa de apoyo, más aún si no hay vías de comunicación a esas localidades, debemos recordar que en Valles Centrales hay zonas boscosas, aunado a la sierra atravesada o la sierra del sur, donde los traslados a otros municipios pueden durar horas.

El sistema de cargos es otra variable que hay que tomar en cuenta para tener un real impacto en las políticas públicas. A pesar de que existen una gran variedad de formas y prácticas en el sistema de cargos entre una comunidad y otra, se puede decir que en las regiones del Istmo y Valles centrales suelen durar por meses, lo que es un impedimento para dar seguimiento a las solicitudes, presentarse por una aclaración o acreditar que ha cumplido con las reglas de operación. Lo que evidentemente dificulta que puedan seguir inscritos a la lista de beneficiarios.

Una última consideración en cuanto a los usos y costumbres, es que se ha menospreciado la importancia e influencia que tienen los cargos de rango superiores dentro de una comunidad indígena. Si el jefe se niega a aceptar ayuda del exterior, seguramente el resto de la comunidad seguirá sus pasos, por lo que la promoción debe hacerse primero a través de esta figura. El problema radica en que esos cargos superiores se otorgan a las familias influyentes o con dinero para

comparar el prestigio de los demás. Por lo que los apoyos suelen ser vistos con recelo, ya que esto representaría la pérdida de control sobre los otros miembros de la comunidad.

A través de esta investigación se lograron los objetivos que se plantearon desde el inicio de la investigación: Investigar si los apoyos asignados llegan a la población objetivo y si se aplicaron conforme al reglamento de operación; y Identificar si las políticas públicas se adhirieron a sus usos y costumbres, o si éstas constituyen un impedimento para la implementación de las políticas. A través de lo expuesto en este trabajo de investigación, concluyo que las políticas públicas de combate a la pobreza implementadas en la administración de Enrique Peña Nieto, no ayudaron a mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas de las regiones de Istmo de Tehuantepec y Valles Centrales.

Bibliografía

Boltvinik, Julio. (2006). Medición multidimensional de la pobreza. América latina de precursora a rezagada. [archivo PDF]. Recuperado de: [Po breza Multidimensional America Latina.pdf](#)

Cruz, Juan A. (2002). Historia y porvenir de los derechos sociales en México. [archivo PDF]. Recuperado de: [HISTORIA Y PORVENIR DE LOS DERECHOS SOCIALES MEXICANOS.pdf](#)

Fernández, José. (2001). Globalización y Estado del Bienestar. (ed. 3). España. RIS.

Calva, José L. (2019). La economía mexicana en su laberinto neoliberal. El trimestre económico. pp. 579-622

Cordera, Rolando. (1994). La política social moderna: del desarrollo a la compensación. [archivo PDF]. Recuperado de: [@ Politica social rolando cordera.pdf](#)

Boltvinik, Julio. (2003). Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. Papeles de la población. pp. 9-25

Montagut, Teresa. (2000). Política social, una introducción. (ed. 4). Barcelona. Planeta.

Morales, Ivonne. Morales, Ramiro & Quintero, Dulce M. (2016). La pobreza en México. Revista iberoamericana de ciencias. p. 109-119

- Sen, Amartya. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona. Plantea.
- Rosales, Daniel. (2018). La pobreza; un problema metodológico para el desarrollo humano. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Duran, Juan P. (2005). La pobreza y su relación con el desarrollo social, el crecimiento económico y el empleo. [archivo PDF]. Recuperado de: [# La pobreza y su relación con el crecimiento económico.pdf](#)
- CONEVAL. (2019). La pobreza en la población indígena de México 2008-2018. [archivo PDF]. Recuperado de: [+Pobreza Poblacion indigena 2008-2018.pdf](#)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2008). Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena. [archivo PDF]. Recuperado de: [+region sur Oaxaca.pdf](#)
- Sierra, Teresa. (2005). "Derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la interlegalidad". Porrúa. México. p. 296-317
- BECERRIL, Arturo y Luna, Xicohtécatl. (2006). "Pobreza en el campo y la ciudad en tres regiones de Oaxaca". Dirección General de Población de Oaxaca. México. p. 34-71
- Valiente, Aresio. (2012). "Dirección General de Población de Oaxaca". Fundación Konrad Adenaur. México. p. 63-78
- Guzmán, Jesús. (2013). "Caracterización de los sistemas alimentarios de los pueblos indígenas de México". CEDRSSA. México. p. 47-65
- Rojas, Raúl, et al. (2017). "Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente". UNICEF MÉXICO. México. p. 87-103
- Eversole, Robyn. Y McNeish, John. (2006). "Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares". CLACSO. México. p. 90-110
- Canedo, Gabriela. (2008). "Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por "usos y costumbres" en Oaxaca (México)". CLACSO. México. p. 401-423
- Crocker, René. (2018). "Salud y malnutrición en pueblos originarios". Fondo Editorial Universitario Carrer La Murta. España. P. 69-85
- Coronel, Dolores. (2006). ZAPOTECOS DE LOS VALLES CENTRALES DE OAXACA. [archivo PDF]. Recuperado de: [=zapotecos valles centrales oaxaca.pdf](#)

Hernández, Alba. (2011). "Planes Regionales de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016". Productos Gráficos El Castor. México. p. 18-38

CONEVAL. (2016). Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Balance cruzada nacional 2013-2016.pdf](#)

Yaschine, Iliana. (2014). Cruzada Nacional Contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Cruzada análisis de su diseño desde la seguridad alimentaria.pdf](#)

CONEVAL. (2018). Cruzada Nacional Contra el Hambre. Recuento. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Cruzada contra el hambre -Recuento 2013 2018.pdf](#)

CONEVAL. (2018). Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el Marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Evaluación Cruzada contra el hambre coneval.pdf](#)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2014). Obras y Acciones para Fomentar el Bienestar de los Pueblos Indígenas. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Obras y acciones de Pueblos y comunidades indígenas.pdf](#)

Secretaría de Educación. (2013). Plan Nacional de Desarrollo. [archivo PDF]. Recuperado de: [°PND 2013-2018.pdf](#)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). La pobreza en la población indígena de México, 2012. México. CONEVAL. P. 97-137

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2014). Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018. México. CDI. P. 40-67

Secretaría de Gobernación. (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Social. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Programa Sectorial Desarrollo Social 2013 2018.pdf](#)

CONEVAL. (2016). Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Seguro jefas de familia evaluación 2016-2017.pdf](#)

Farfán, Elizabeth. (2018). EVALUACIÓN DEL PROGRAMA "SEGURO DE VIDA PARA JEFAS MADRES DE FAMILIA", DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GERENCIA SOCIAL. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma del Estado de México.

Saldierna, Alma. (2011). Impacto Mediático sobre el apoyo a las medidas políticas dirigidas hacia indígenas. Evaluación del posicionamiento de la Población mexicana. Tesis maestría. Universidad Autónoma de Nuevo León

Gómez, Héctor. (2000). Lo usos y costumbres en las comunidades indígenas de Oaxaca, como una estructura conservadora. [archivo PDF]. Recuperado de: [°Usos y costumbres indígenas.pdf](#)

Organización de las Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. [archivo PDF]. Recuperado de: [Agenda 2030.pdf](#)

Cruz, Antonio. (2004). Historia y porvenir de los derechos sociales en México. [archivo PDF]. Recuperado de: [HISTORIA Y PORVENIR DE LOS DERECHOS SOCIALES MEXICANOS.pdf](#)

Hernández, Gonzalo. et al. (2018) "Pobreza y derechos sociales en México". CONEVAL. México. p. 171-223