



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DEL PROGRAMA “*ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA PARA MUJERES INDÍGENAS*”, IMPLEMENTADO POR LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN IXMIQUILPAN, HIDALGO, 2006 - 2014.

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA
C. ALEJANDRA GODÍNEZ LORENZO

DIRECTOR DE TESIS
MTRO. TEÓDULO AQUINO CRUZ

Ciudad de México, agosto de 2019.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por darme la vida y hacer de mí un ser humano humilde y respetuoso, por infundirme la constancia y dedicación para adquirir conocimientos.

A mis hijos Sandra Fabiola+ y David por su gran amor, confianza y respeto.

A mí amado Ollin por sus conocimientos transmitidos, dedicación, amor y comprensión durante estos años de estudio.

A todos los catedráticos-asesores de la Facultad, quienes con su paciencia y profesionalismo me apoyaron con sus conocimientos durante mi aprendizaje.

Agradezco profundamente al Mtro. Teódulo Aquino Cruz por su ardua labor en la revisión, orientación y recomendaciones a este trabajo de investigación, también a los sinodales que con gran disposición analizaron cada capítulo para mejorar su contenido que han hecho posible lograr mis propósitos.

Mi sincero agradecimiento a mis compañeros: Daniel, Juan, Pedro y Homar que con su apoyo moral e intercambio de conocimientos durante los distintos semestres facilitaron mi aprendizaje en este sistema de estudio.

Toda mi gratitud a las mujeres fuertes e incansables que día a día luchan por lograr la igualdad y el respeto a sus derechos humanos, quienes siempre me apoyaron incondicionalmente para aprender de sus experiencias.

A la Universidad Nacional Autónoma de México (SUAYED) que me abrió las puertas del saber ya que mediante este sistema de educación a distancia me ha concedido cursar la licenciatura, esta máxima casa de estudios tiene como lema “Por mi raza hablará, el espíritu” así será.

DEDICATORIAS

A mis padres C. Santiago Godínez Gutiérrez+ y C. Tomasa Lorenzo Arteaga quienes con su amor y ejemplo me formaron con valores para enfrentar la vida con entereza y humildad fomentando en mí la dedicación para alcanzar mis sueños, seguros que la educación del hombre es el tesoro más valioso que se puede poseer por siempre.

A mis hijos Sandra Fabiola+ y David con su amor, respeto y comprensión han fomentado mi deseo de emprender el sendero del conocimiento, sin embargo, los prive de atención y cuidados, pero con orgullo les digo misión cumplida hijos.

A mi amado Ollin quien con sus conocimientos, apoyo, paciencia, comprensión y amor siempre estuvo impulsándome para no desistir de este gran reto de aprendizaje para lograr mi sueño tan anhelado.

A mis hermanos por su apoyo, amor, confianza, y consideraciones.

ÍNDICE	
Introducción	7
Capítulo I. Marco teórico de la política social	
1.1 Enfoque de las políticas públicas	10
1.2 Enfoque de la política social	16
1.3 Gobernanza y gestión pública	22
1.4 Actividad económica productiva	27
Capítulo II. Contexto del municipio de Ixmiquilpan y diagnóstico de la problemática social.	
2.1 Situación socioeconómica	35
2.2 Desigualdad y discriminación de las mujeres	38
2.3 Situación educativa de las mujeres	43
2.4 Condición laboral de las mujeres	48
Capítulo III.- Antecedentes, marco teórico, estructura, reglas de operación y funcionamiento del Programa POPMI en Ixmiquilpan	
3.1 Antecedentes	55
3.2 Marco Normativo	59
3.3 Estructura del Programa y Reglas de Operación	62
3.4 Funciones de los promotores	78
3.5 Proyectos y recursos asignados a mujeres indígenas	81
3.6 Población atendida en el municipio de Ixmiquilpan	82
Capítulo IV. Análisis e impacto del programa en el municipio de Ixmiquilpan	
4.1 Metodología del estudio	85
4.2 Tipo de proyectos y recursos aplicados por el programa	90
4.3 Percepción de los beneficiarios	93
4.4 Percepción de las autoridades	104
4.5 Balance general del programa	108
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones	
5.1 Conclusiones teóricas y metodológicas	112
5.2 Conclusiones sobre la situación socioeconómica	114
5.3 Conclusiones del análisis sobre el programa	115
5.4 Recomendaciones	118
Bibliografía	122

INDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y ANEXOS

Cuadro 1 Localidades y número de población de alta marginación.	35
Cuadro 2 Localidades con mayor rezago social	36
Cuadro 3 Porcentaje y viviendas con migrantes	41
Cuadro 4 Comparativo de las características de Reglas de Operación	67
Cuadro 5 Tipos de apoyos y montos según Reglas de Operación	71
Cuadro 6 Proyectos aprobados, número y recursos asignados por año	82
Cuadro 7 Población atendida por año	83
Cuadro 8 Recursos aplicados durante diez años	91
Cuadro 9 Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010	115
Gráfica 1 ¿Cómo eligieron su proyecto?	93
Gráfica 2 ¿Último grado máximo de estudio?	94
Gráfica 3 ¿Recibió capacitaciones?	95
Gráfica 4 ¿Aproximadamente cuál es su ingreso mensual?	95
Gráfica 5 ¿Cuál es la principal actividad del jefe de familia?	96
Gráfica 6 ¿Tiene algún familiar en EU que le envía dinero?	96
Gráfica 7 ¿Cada cuándo recibe apoyo económico de EU?	97
Gráfica 8 ¿Es beneficiaria de algún otro programa que da el gobierno?	98
Gráfica 9 ¿De cuántos integrantes se formó su grupo?	98
Gráfica 10 ¿Quién administra los recursos del grupo?	99
Gráfica 11 ¿Cada cuando presenta un informe a la CDI?	100
Gráfica 12 ¿Su proyecto genera ganancias?	100
Gráfica 13 ¿Cómo se implementan las reglas internas?	102
Gráfica 14 ¿Se realiza seguimiento y supervisión?	102
Gráfica 15 ¿La CDI promueve sus productos?	103
Gráfica 16 ¿Qué causa la salida de las mujeres del grupo?	103
Anexo 1 Flujo grama 2006	62
Anexo 2 Flujo grama 2014	64
Anexo 3 Mapa de localidades beneficiadas con proyectos productivos	126
Anexo 4 Cuestionario de encuesta a beneficiarias	127
Anexo 5 Cuestionario entrevista a operadores del programa	134

ABREVIATURAS

BID	Banco Internacional de Desarrollo
CBTA	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CDC	Centro de Desarrollo Comunitario
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CECYTEH	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Hidalgo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COLESH	Colegio de Estudios Superiores de Hidalgo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CSH	Consejo Supremo Hñähñú
DOF	Diario Oficial de la Federación
EE.UU.	Estados Unidos de América
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICATIH	Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial en Hidalgo.
ICS	Índice de Competitividad Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
ISSSTE	Instituto de Salud y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PIVMHH	Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROIN	Programa para el Mejoramiento y la Productividad Indígena
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
TIC,S	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte

INTRODUCCIÓN

Por décadas las mujeres de Ixmiquilpan han sido excluidas, marginadas y discriminadas, al no contar con ingresos propios, dependiendo totalmente de los ingresos obtenidos por sus esposos para su manutención y la de su familia. Ante las necesidades de mejorar su alimentación y salud, las mujeres indígenas buscaron formas de obtener ingresos mediante la cría de animales, elaboración de bordados, ayates, el tallado de lechuguilla, la recolección de orégano, venta de leña, entre otras actividades productivas. Esta forma de vida prevaleció hasta principios de la década de los años ochenta.

A pesar de las diversas políticas sociales puestas en marcha por el gobierno federal, la participación de la sociedad, las reformas en el ámbito agrario, principalmente el reparto de tierras ejidales y comunales en la región a partir de 1936 durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, las condiciones socioeconómicas de hombres y mujeres otomíes no cambió.

La principal fuente de ingresos dependía de los productos del campo, esta situación se complicó con la crisis económica que sufrió México en los años 80's cuando el gobierno consideró como alternativa adoptar el modelo económico neoliberal.

Al adoptar el modelo neoliberal en 1982 se requería reorientar la política social, asimismo, hacer una descentralización de las entidades federativas ampliando con ello la intervención del mercado en la esfera económica. Ante estos hechos se minimizó la política social en áreas como la educación y seguridad social. La respuesta del gobierno fue la implementación de programas focalizados a combatir la pobreza en las zonas marginadas del país dando paso a un "Estado social subsidiario" (Moreno, 2004:58).

Cuando México se incorporó a la Globalización, se tomaron medidas para regular las políticas sociales, dotándolas de un marco jurídico más amplio para su aplicación, así mismo, la agenda de gobierno incluyó de manera formal temas

centrales como el combate a la pobreza, considerado en la Ley de Desarrollo Social aprobada en el año 2003.

A partir del año 2003 se buscó reorientar las políticas sociales con la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual sustituyó al Instituto Nacional Indigenista (INI). Uno de los programas más importantes con el que se pretendía reducir la pobreza de las mujeres fue el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), el objetivo era promover proyectos productivos que permitieran a las mujeres indígenas de todo el país generar posibilidades de autoempleo, poniendo en práctica sus conocimientos y adquiriendo nuevas experiencias para comercializar sus productos y artesanías.

En este contexto la presente investigación busca analizar el impacto del programa Organizaciones Productivas para Mujeres indígenas en el municipio de Ixmiquilpan, con la finalidad de evaluar si a través de sus componentes la población objetivo mejoró sus condiciones de desigualdad y marginación. Para lo cual se propone el desarrollo de los siguientes capítulos: en primer término, el Marco Teórico que sustentará nuestro análisis utilizando las categorías y conceptos propios de las políticas públicas y sociales, la gobernanza y la actividad económico-productiva, como medio para el desarrollo económico y humano.

En el segundo capítulo: Contexto del municipio de Ixmiquilpan y diagnóstico de la problemática social, se realiza un análisis de las diversas situaciones que enfrentan los habitantes de las localidades catalogadas de alta marginación en el municipio.

En el tercer capítulo: Antecedentes, marco jurídico, estructura, reglas de operación y funcionamiento del programa, se desarrolla brevemente los antecedentes del POPMI, creado por la Dirección General de Asuntos Indígenas desde el año 2003, cuya Institución descentralizada con sede en Ixmiquilpan se puso en marcha a partir de 2006 a la fecha.

En el cuarto capítulo: Análisis e impacto del programa en el municipio de Ixmiquilpan, se examina los efectos del POPMI a partir de la realización de trabajo de campo en distintas localidades, donde se aplicó una encuesta a mujeres beneficiarias del programa y se presentan los resultados obtenidos.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis teórico y del trabajo empírico con la finalidad de mejorar el diseño e implementación de las políticas sociales.

Capítulo I. Marco teórico de la política social

1.1 Enfoque de las políticas públicas

Una de las tareas primordiales del Estado y de las instituciones que lo componen es garantizar el desarrollo y bienestar de toda la población, para ello se requiere de una legislación moderna, políticas públicas eficaces y eficientes, y todos los recursos humanos, financieros y materiales para asegurar una ejecución efectiva de la actividad gubernamental. En ese orden de ideas el enfoque de políticas públicas representa una alternativa para los gobiernos a mejorar su intervención en los problemas públicos, su pertinencia, las necesidades que le dieron origen y las estructuras que deben hacerse responsables no sólo de acatar la ley para convertirla en una política pública, sino de asegurar que eso se concrete en logros demostrables en los plazos esperados y con los recursos económicos necesarios.

Para Uvalle, (2011) Las políticas públicas se refieren a situaciones que combinan: la oferta y los resultados de gobierno; la acción y no acción de éste valorando condiciones, actores, tiempos, demandas y presiones públicas; las decisiones y acciones que se rehacen continuamente, considerando el juego de intereses, la opinión pública, los valores en competencia, las demandas y la asociación de los actores sociales y políticos; la intencionalidad para planificar e implementar estrategias; la combinación de ámbitos, responsables, órdenes, legislación, oficinas, participación, corresponsabilidad, recursos, personal directivo y operativo; las visiones de corto, mediano y largo plazo para cumplir objetivos, además de metas que tendrán impacto diferenciado en el espacio público.

La finalidad y aplicación de las políticas públicas incentiva la cooperación entre los actores de la sociedad, desactiva tensiones, regula problemas y define soluciones focalizadas para evitar la alteración violenta de la correlación de fuerzas. Por ello, el gobierno desarrolla políticas públicas para poner énfasis y enfrentar problemas fundamentales del hombre en sociedad, apoyándose de estrategias para la

construcción de la agenda pública gubernamental. Las políticas públicas no son por sí mismas soluciones técnicas ni racionales sino la suma de argumentos, discursos, deliberación, persuasión y convencimiento que dan vida a procesos cuyos contenidos institucionales se realizan en colaboración de los funcionarios.

Para decidir, diseñar y desarrollar políticas públicas de calidad, es importante considerar la formulación de estrategias para enfocar al público beneficiado, de modo que la gestión e implementación de dichas políticas públicas sean sustentables. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formulación, implementación, impacto y evaluación.

Averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, de cómo se obtiene y mejora la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje. (Aguilar, 1992).

Para el enfoque de políticas públicas, lo principal es que los recursos de la ciencia social se orienten hacia los problemas básicos de la sociedad tan expuestos por los estudios científicos de idiosincrasia y diversidad cultural de un país.

En opinión de Aguilar, (1992:93) es importante tener metas claras para el enfoque de políticas públicas, sobre todo exige de propósitos valorativos esto es, considerar postulados deseables de las relaciones humanas; un valor es; paz en vez de guerra, alto nivel de empleo en lugar de desempleo masivo, democracia y no despotismo,

bienestar social en vez de desigualdad y pobreza, así como personalidades productivas en lugar de destructivas.

Cuando se crea una política pública se enfrenta a conflictos en cuanto a cultura y personalidad, el discurso gubernamental pretende alcanzar una dignidad humana general, sin embargo, la ciudadanía exige que ese bienestar social se proponga en teoría y se logre en la práctica, mediante un control estricto en la selección de los beneficiados sin crear favoritismos en la designación de recursos.

El argumento de Aguilar (2003), es que la implementación de políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con visiones claras y objetivos previamente decididos. Las acciones deben enfocarse a decisiones que realmente se ejecuten para lograr cambios políticos significativos, sobre todo políticas sociales incluyentes y no selectivas.

En el enfoque sistemático de las políticas públicas existen factores que condicionan el éxito de las políticas ya sea por los responsables, los subordinados y/o los colaboradores como son la participación y oposición:

- a) La participación favorece el surgimiento de un buen espíritu y condiciona al éxito,
- b) Exige mayor compromiso para realizar el cambio,
- c) Admite comprender razones para introducir la innovación,
- d) Permitirá reducir la resistencia inicial y facilitará el éxito en la implementación de un programa, y
- e) Los subordinados se oponen a cualquier innovación propuesta por sus superiores.

Para alcanzar este propósito en las políticas públicas surgen estrategias que se transforman en políticas sociales, las cuales derivan en programas sociales, cuyo objetivo es la distribución de bienes o recursos lo que implica que en el diseño de

una política social tenga como finalidad el beneficio colectivo utilizando de manera racional los recursos existentes para disminuir las brechas de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales, que redunde en salud, vivienda, educación y empleo de tal forma que los programas o proyectos productivos sean sustentables a mediano y largo plazo beneficiando a los sectores más vulnerables de todo el país.

El análisis de políticas públicas es un asunto que concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos. Asimismo, los procesos y resultados involucran a otros profesionales e individuos interesados; para realizar un trabajo en equipo. En consecuencia “el análisis de políticas es más un arte que una ciencia, se basa en la intuición tanto como en el método” (Bardach, 1998:13).

Este autor desarrolló una técnica que llamó “el camino de los ocho pasos de las políticas”, de los cuales haré mención de forma sintetizada para después contrastar la teoría propuesta por (Aguilar; 1992,2003) que en esencia se dirigen en el mismo sentido para diseñar estrategias que permita implementar políticas públicas y sociales que disminuya la brecha de desigualdad y pobreza.

1° **Definición del problema**, es un paso primordial que ayuda al analista a realizar el trabajo para concluir el proyecto y tener una dirección clara para obtener la información, lo que permitirá estructurar la información propuesta.

2° **Obtención de la información**, se piensa y se obtienen datos de estadísticas en bibliotecas para convertirlo en información, cuando se piensa en una política resulta una carga moral que muchas personas no están dispuestas a aceptar. Porque la política tiene que ver con el futuro y nadie tiene la certeza de cómo será el futuro de acuerdo con las decisiones políticas de los gobiernos (Bardach, 1998).

3° **Construcción de alternativas**, se considera “las opciones de política o curso de acción, alternativos a las diferentes estrategias de intervención para solucionar un problema” (Bardach, 1998:31). Se debe iniciar de lo general a lo particular, con un

enfoque comprensivo descartando alternativas poco satisfactorias, se puede combinar para hacer una alternativa básica con una variante secundaria.

4° **Selección de criterios.** En la argumentación de políticas es importante imaginar dos líneas discursivas interconectadas, pero al mismo tiempo separadas que son: analítica, que se refiere a hechos y/o proyecciones imparciales de las consecuencias y evaluativa que es lo relativo a los juicios de valor. Recomienda el mismo autor “aplicar criterios para juzgar resultados y no alternativas, la selección de criterios se basa en la definición del problema y es un proceso continuo” (Bardach, 1998:45).

5° **Proyección de los resultados.** Es el paso más difícil del proceso de los ocho pasos incluso para los más experimentados analistas de políticas, menciona tres dificultades comunes, 1° la política porque tiene que ver con el futuro, no con el pasado ni con el presente, ya que es impredecible por los movimientos sociales y económicos. 2° la proyección de resultados es la manera de ser realista, sin embargo, se torna incómodo por ello la gente prefiere ser optimista y 3° se retoma el principio 51-49 se refiere que el 51% de confianza se considera como el 100% de modo que el resultado es engañoso para todos.

6° **Confrontación de costos.** El analista “tiene que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o público” (Bardach, 1998). El acuerdo más común se da entre el dinero y el servicio que se ofrece a una parte de la población.

7° **Decida.** Este proceso sirve para valorar si está bien realizado el trabajo de análisis hasta este momento, aun cuando el analista no sea quien tome la decisión, en ese punto debe pretender que sí es su responsabilidad decidir qué hacer sobre las bases de su propio análisis.

8° Cuente su historia, el analista debe ser capaz de explicar su historia básica a cualquier persona de forma sencilla y realista, para que esa persona tenga la capacidad de continuar con la tarea de la educación pública y democrática.

Para sustentar esta investigación nos guiaremos a los conceptos teóricos que anteceden, en opinión de Aguilar 2003, las políticas públicas no se consideran por sí mismas soluciones técnicas, sino la suma de argumentos, deliberación, persuasión y convencimiento que dan vida a procesos y contenidos institucionales en coordinación con los funcionarios. El importante detectar el problema, enfocar al público según su idiosincrasia y diversidad cultural para contribuir con una política pública que sea sustentable en su formulación, implementación, impacto y evaluación sobre costos, beneficios y consecuencias, asimismo, tener metas claras con propósitos valorativos como seguridad, paz, empleo, democracia con una visión clara cuyos objetivos realmente se ejecuten para lograr cambios políticos significativos en políticas sociales incluyentes, superando adversidades que se presentan con los funcionarios, por ello, para alcanzar el éxito de dichas políticas se controlará los recursos destinados a la población bien focalizada para disminuir brechas de desigualdad a mediano y largo plazo.

La relación que existe entre la teoría de Aguilar y Bardach es: definir problemas básicos de la sociedad, obtener datos estadísticos con enfoque de prospectiva política, planear políticas de solución con alternativas básica o secundaria, según el problema e implementar criterios con visión analítica de hechos y evaluativa para juzgar resultados, ya que éstos son impredecibles por los movimientos sociales y económicos, además, dependen de la confrontación de costos según los beneficios para satisfacer al cliente o público, es responsabilidad del analista decidir qué hacer con su trabajo realizado y contar su historia o política pública planteada para que otros profesionistas lo continúen. En resumen, una política pública se diseñará según las necesidades de la población y apegado a la realidad, al detectar un problema social se requiere de la atención del gobierno quienes implementarán estrategias claras y objetivas para que sea sustentable con un enfoque incluyente.

1.2 Enfoque de la política social

Para Kliksberg, (2003) Una política social debe construirse con un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por valores éticos, conjugando esfuerzos entre la política pública, la sociedad civil y las organizaciones de los desfavorecidos; instrumentada de manera descentralizada, transparente, con altos estándares de gerencia social, cuyo propósito es superar la pobreza y desigualdad. Estrategias fundamentales que podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad e integración social, para dar respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. “Que el crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles, el país debe esforzarse para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico, competitividad, pero los hechos indican que el crecimiento solo no resuelve el problema de la pobreza”. Kliksberg, (2003:24). Asimismo, indica que no se puede considerar a la política social como superflua ya que ésta actúa contra la pobreza que es el primer reclamo de la ciudadanía latinoamericana que, en una democracia, es la real depositaria del poder.

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real, asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, lo que significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país, ello es “un fin propio y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conozca”. Kliksberg, (2003:26)

Otra teoría es que, “La política social se enfoca mediante provisiones, acciones, decisiones y omisiones que pretende designar recursos al margen de la influencia del mercado. El desarrollo social se crea de la integración e interdependencia entre la política social y económica donde esta última coadyuva al incremento de la riqueza y la política social establece los propósitos generales del bienestar social en su conjunto” (Moreno y Ortiz, 2003:60)

En opinión de Moreno (2004), a partir de la posrevolución, el desarrollo de las políticas sociales en el Estado mexicano hace notar que los principales actores que intervinieron en el desarrollo social durante el gobierno de bienestar fueron: el Estado, los sindicatos oficiales y las cámaras empresariales, regidos por la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, después leyes del IMSS, ISSSTE, SSA e INFONAVIT. Durante ese modelo de bienestar la política social estaba enfocada a la salud, educación y seguridad social principalmente para la clase trabajadora, este modelo implementado por cuatro décadas resultó insuficiente por el acelerado crecimiento de la población y escaso presupuesto al rubro social.

En esa época se distinguen tres etapas: en la primera se enfocó a la educación con estilo centralizado y carácter más político que administrativo, creando instituciones de bienestar social de centralización política y la administración de la política social que por su legitimidad controló políticamente a las masas cuyo objetivo fue el intercambio corporativo, sin importar los resultados, como hubo mayor apertura por el énfasis a la educación la sociedad empezó a sublevarse lo que provocó represión durante el gobierno de Díaz Ordaz entonces la política social decayó, en los dos sexenios posteriores 1970-1982 intentaron restaurar la gestión de la política social mediante la centralización política y administrativa, el acuerdo corporativo para mantener las políticas sociales educativas, salud, alimentos, seguridad social y vivienda.

En la segunda etapa hubo aumento en el gasto para desarrollo social en el gobierno de Luis Echeverría, después una disminución al gasto social por el agotamiento de un modelo de desarrollo económico y del estilo de gestión de la política social.

La tercera etapa “se transformó la gestión pública enfocándose a la descentralización y privatización de la empresa pública, la reprivatización de la banca, la reorientación del crecimiento económico y la asignación de recursos al sector privado” (Moreno y Ortiz, 2003). A partir del gobierno de Salinas de Gortari

incrementó el gasto asignado al desarrollo social, volviendo la recentralización política y administrativa.

A partir de los años 80's fue necesario modernizar la administración de la política social, descentralizando los problemas a los Estados, el modelo que se impuso fue neoliberal donde se dio intervención al mercado, disminuyendo con ello el poder del Estado y de los sindicatos, "se redujeron las políticas sociales educativas de seguridad social y de vivienda, enfocándose al combate a la pobreza con programas como Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)" (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004).

En 1995 la política social de combate a la pobreza se fundó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación y (PROGRESA) con idea de capital humano para evitar el asistencialismo, "distinguiéndose la privatización de las pensiones de retiro del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS" (Fournier y Moreno, 1997).

A partir del año 2000 se continuó con la política del sexenio anterior, sin embargo, fue necesario perfeccionar las políticas y programas sociales, según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En el mismo periodo "el Banco Mundial reconoció que la pobreza extrema afectó a 54 millones de mexicanos" (Muñoz, 2003 en Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004) se reveló que la política social del gobierno Foxista seguía siendo selectiva y paliativa en lugar de resolver el problema de pobreza extrema en que se encontraba el país. Se adoptó políticas neopropietarias dando apoyos para microempresas mejor conocido como (changarros) dejando de lado la política social al ocuparse del equilibrio fiscal, nuevamente la centralización es más en lo económico que en lo político, porque al invertir en desarrollo económico se genera empleos, que redundan en mayores ingresos económicos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Cuando se disminuyó la injerencia del Estado en el ramo social, tuvo mayor auge las organizaciones civiles y los empresarios, la normatividad de este modelo en el país fue regulado por la Ley de Desarrollo Social aprobado en 2003, dejando

pendiente la aprobación del recurso anual para la política social, en las últimas tres décadas la política social depende de la política económica descentralizada.

La idea de que la política social depende de la economía, argumento desde la visión empresarial, cuyo principal objetivo “es disminuir, promocionar, organizar a la población para superar los niveles de pobreza y desigualdad que existe en este país” (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004). El discurso es que el valor fundamental de la política social es lograr la equidad, en tanto la economía se ocupe de la eficiencia de los servicios públicos, indican “la política social se constituye de las decisiones y acciones públicas, donde se invierten recursos humanos, promoción y organización social” (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004).

Los recursos destinados a las políticas sociales se derivan de los excedentes del ciclo económico del Estado como (el petróleo), de las contribuciones fiscales y relaciones mercantiles, en consecuencia es de suma importancia realizar una correcta selección en la asignación de recursos a los grupos organizados, evitando la duplicidad de apoyos beneficiando a mayor número de habitantes en situación de pobreza extrema, destinando mayores recursos a las actividades productivas para generar empleos utilizando recursos y materias primas de la región, asimismo estos hombres y mujeres podrán interactuar con el sector empresarial para fomentar sus capacidades de negociación, mejorar su calidad de vida y la de su familia alcanzando un desarrollo social sustentable.

Un programa social federal, se basa en un diseño estructurado según la población objetivo, de los cuales se implementa con base a reglas de operación y normas jurídicas, según Cordera, (2007) se puede reflejar en una política social como (PROSPERA) o una política de empleo (becas de capacitación para el trabajo), así poder atraer empresas procurando crear fuentes de empleos formales, acciones que en conjunto pueden reducir la pobreza de los indígenas.

En la guía de programas sociales de 2015 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se ha señalado, que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

y el Decreto emitido por la Presidencia de la República, que establecen como política pública la estrategia de inclusión y bienestar social denominada Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, han fortalecido sustancialmente la finalidad de los programas sociales; esta política se deriva de la participación y el conjunto de esfuerzos-recursos que la Federación, los Estados y Municipios han realizado, además del apoyo de los sectores público, social y privado, así como de organismos e instituciones internacionales para lograr objetivos comunes, que pretenden disminuir el hambre y la pobreza, mejorando su alimentación para que se integren a la fuerza productiva nacional. La estrategia de gobierno incluyente decretada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demandan de las instituciones públicas mejorar la asignación y manejo de los recursos económicos y medios que se tienen para reducir practicas discrecionales, que genera discriminación entre los grupos indígenas del país.

-La SEDESOL ha implementado programas sociales, los cuales se dividen en diferentes variantes:

-De ayuda; entrega de despensas.

-De apoyo; Prospera, Seguro de vida a Jefas de Familia, Pensión para Adultos Mayores, Empleo Temporal, Instancia de Mujeres en las entidades federativas y Desarrollo e inclusión de personas con discapacidad.

-De subsidio; Transporte colectivo (metros) (metro bus), Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, Instituto Nacional para Adultos Mayores (INAPAM) y Programas para Jóvenes por el Instituto Nacional de Juventud.

-De participación o financiamiento; 3X1 para migrantes, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Programa de Coinversión Social.

-Apoyos económicos a fondo perdido (sin reembolso) como El programa POPMI-PROIN para grupos indígenas implementado por la Comisión Nacional para el

Desarrollo de los Pueblos Indígenas en todo el país y a partir del año 2006 implementado en Ixmiquilpan, Hidalgo.

Existen diversos programas y apoyos que se otorgan a la población, según sus necesidades y se enfoca a la sociedad más vulnerable, como los que tienen alguna discapacidad de nacimiento o por accidentes, a los adultos mayores, o con alimentación a los menores con desnutrición y becas de estímulo a los estudiantes.

1.3 Gobernanza y gestión pública

La gobernanza ha venido a mejorar el liderazgo público del Estado para hacerlo más flexible, además de facilitar la interacción entre los diversos actores de la sociedad civil y el gobierno para planear e implementar estrategias que permitan la estabilidad y seguridad social, asimismo, es quien determina la construcción de la agenda pública mediante un proceso en el cual las demandas de los diferentes grupos de la población son asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas, en algunas ocasiones los temas sobresalientes de la opinión pública son recogidos por los medios de comunicación quienes dan mayor énfasis a los temas económicos, políticos y sociales. Estos factores permiten construir la agenda formal de los poderes públicos, las condiciones reales de los problemas, los intereses y valores de los individuos.

En el contexto de la Ciencia Política y la Administración Pública se distingue el concepto gobernanza del de gobernabilidad, donde la gobernanza es una variable independiente de la gobernabilidad, mientras que esta última es dependiente de la primera. Entonces, “la gobernabilidad se referirá a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. La gobernanza, por su parte, respalda la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, interesados en mejorar la toma de decisiones, la gestión, el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una notable intención de integración y de interdependencia” (Jorquera, 2011:6).

Las distintas definiciones y alcances de la categoría de gobernanza dependen de las perspectivas desde dónde se visualice: desde aquella centrada en el rol del Estado, “gobernanza es definida como el arte del liderazgo público en el cual el actor principal es el Estado”. Desde una perspectiva multidisciplinaria “la gobernanza se refiere al proceso que envuelve al Estado, la sociedad civil y al sector privado con diferentes roles y atribuciones para cada uno de los actores involucrados”.

Otro concepto define: “Gobernanza es la elaboración de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, que puede ser caracterizado como un juego de poder, donde competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales” (Whittingham, 2005:240).

La misma autora, considera tres conceptos relacionados con la gobernanza: primero, capital social, como un conjunto de relaciones y asociaciones horizontales, que incluyen las redes de acción ciudadana y las normas sociales, que impactan en la productividad de una comunidad. Se refiere a la identificación, decisión y realización de acciones colectivas, como un grupo de personas que actúan de forma coherente, además, tienen gran capacidad y potencial.

Segundo, gobernabilidad, es la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados, aparece como condición previa para una gobernanza democrática en la medida en que se cumpla en la práctica, que fortalecerá a la gobernabilidad.

Tercero, gobierno, principalmente son las organizaciones y/o instituciones que garantizan que las decisiones relacionadas a los asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas exitosamente, reflejándose cierto equilibrio de intereses entre la sociedad.

Desde otra visión, en opinión de Uvalle (2001:1), el poder público se entiende como un poder de los ciudadanos la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional, sustentándose de valores democráticos, que se reflejará en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable. ¿Para qué o por qué? es importante que prevalezca la gobernabilidad en un Estado, porque de ello depende la estabilidad social, siempre y cuando se atiendan las necesidades básicas de los habitantes, que actúen conforme a derecho, que exista una interacción cercana entre el gobierno y el pueblo para detectar los problemas y proponer soluciones, solo así se podrá lograr identidad y equidad entre los grupos más vulnerables del país.

En su análisis Uvalle, (2011) afirma que la gobernanza funcional renovada será democrática, las funciones del gobierno es ser; coordinador, facilitador, agente proactivo para desarrollar una visión conjunta entre mercados, redes, organizaciones y la colaboración de los particulares en la agenda pública.

Considero oportuno mencionar los conceptos básicos para la construcción de la agenda pública cuya responsabilidad recae en el gobierno de acuerdo a las necesidades de la población, los teóricos Cobb y Elder (1972, 1976 y 1984) distinguen dos tipos de agenda; Primero, *Sistémica, pública y constitucional*, atiende asuntos globales como la contaminación, pobreza extrema y seguridad nacional que involucra a gran número de la población, temas que los miembros de la comunidad política consideran merecer atención pública y está dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental, tanto local, estatal y nacional. Segundo, *Institucional, formal y gubernamental*, reflexiona sobre problemas específicos y concretos como el sida, analfabetismo y narcotráfico, es decir se enfoca al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para su atención seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones y ejecutarlos.

Lo expuesto se relaciona con la idea de Aguilar, (1993) al referir que, el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su atención, principalmente cuando han prestado atención y han decidido analizarlo para tomar acciones, afirma que la agenda pública es responsabilidad del gobierno, los problemas que lo componen lo origina el sistema político, son complicaciones que preocupan a los ciudadanos y que independiente o en coordinación con el gobierno se suponen asuntos de Estado, considero que es conveniente revisar sus acciones, para definir y tratar el problema, que establece el proceso para alcanzar su carácter de agenda pública.

Siendo un problema de la agenda pública la desigualdad y pobreza extrema, se admite como la mayor amenaza para la estabilidad política, la cohesión social y uno de los puntos más débiles de toda estrategia de desarrollo económico, por ello se propone repensar las funciones del Estado y la sociedad en el campo de la política

social para sentar las bases de estrategias que ayuden a superarla, de allí la propuesta de “actuar desde la perspectiva de las políticas de ajuste, la humanización y el crecimiento distributivo, identificando los efectos sociales del ajuste estructural” (Kliksberg, 1993:234).

Se ha mencionado que es el gobierno quien debe procurar el bienestar social mediante la gobernanza y la construcción de una agenda pública, ante los retos de un Estado en crisis que adoptó el modelo económico neoliberal de libre comercio y menos injerencia institucional, que exigía retomar los conceptos de La Nueva Gerencia Pública (NGP) mismo que surgió en la década de los ochenta como instrumento de apoyo para mejorar el sistema económico y administrativo. Tiene como rasgos principales el desafío planteado por la economía política, es consecuencia de los problemas o defectos de la administración pública y que propone corregirse con las nociones de la economía neoclásica.

La nueva gerencia pública debe contar con una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, donde se concibe al usuario de servicios públicos como a un cliente y al funcionario como empresario para satisfacer al cliente de manera expedita, eficiente y con calidad. Por ello, las reformas gerenciales intentadas para México están enfocadas en aspectos de organización del sector público como: la profesionalización de los servidores públicos para evitar lealtades personales, a pesar de haber avanzado en algunos rubros como la aprobación en 2003 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fomentando la rendición de cuentas para evaluar resultados de las acciones gubernamentales.

Se plantearan algunos conceptos que influyen para que una política social sea sostenible en el contexto nacional, se establecerá la gobernanza como el conjunto de relaciones políticas que ejerce el Estado con la sociedad y las normas sociales que impactan en la productividad de una comunidad, los problemas y demandas de la población son factores para la construcción de la agenda pública que trata asuntos como la desigualdad y pobreza extrema, problema que se considera como la mayor amenaza en la estabilidad política del país, cuya responsabilidad es del

gobierno en turno, por tanto, para mantener esa estabilidad es necesario implementar las estrategias propuestas por la nueva gerencia pública, cuyas primicias pretenden mejorar el sistema administrativo mediante la descentralización, la profesionalización de los servidores públicos para evitar discrecionalidad y lealtades, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas con el propósito de crear un ambiente de credibilidad, seguridad, eficiencia en las políticas sociales, fomentando políticas de ajuste estructural en todos los niveles de gobierno, impulsando un trato humanitario hacia las personas respetando la diversidad cultural de los pueblos originarios para lograr un crecimiento equitativo, distributivo y productivo procurando el bienestar social.

1.4 Actividad económica productiva

La organización económica tiene como objetivos principales satisfacer las necesidades de la población y ello se logra mediante la producción de bienes y servicios, es importante señalar los principales factores de la producción que son los recursos productivos de la economía, se clasifican en tres: Trabajo: es la fuerza mental y física de los seres humanos. Tierra: recursos naturales de todo tipo. Capital: todo equipo, edificios, herramientas y otros bienes manufacturados que pueden usarse en la producción.

Ante las desigualdades sociales el gobierno ha implementado políticas públicas y programas sociales para los grupos vulnerables, porque el desarrollo económico de la ciudad y del campo es diferente, por esa razón promueve proyectos productivos donde se fomenta el trabajo en equipo, solidario y responsable para generar productos de autoconsumo (que mejore su alimentación), mercancías y servicios de calidad que puedan ofrecer al mercado.

La economía solidaria tiene como fundamento la introducción de niveles crecientes y cualitativamente superiores de solidaridad en las actividades, organizaciones e instituciones económicas, que se refleja en las empresas, los mercados y en las políticas públicas que incrementa la eficiencia micro y macroeconómica para generar un conjunto de beneficios sociales y culturales a favor de la sociedad.

Para Luis Razeto, (2010) Debido a las enormes y crecientes injusticias, las desigualdades sociales que ha generado el sistema económico predominante, ha aumentado los procesos de desintegración de la convivencia social, asimismo, ha demostrado ser una de las formas en que la mujer y la familia encuentran nuevas y amplias posibilidades de participación, desarrollo y potenciación de sus búsquedas basadas en la identidad de género, se postula un nuevo tipo de desarrollo, alternativo, integral, a escala humana, sostenible, con énfasis en lo local.

Con la economía solidaria se pretende reducir la pobreza, exclusión y la marginación que afectan a multitudes de seres humanos, sectores sociales y pueblos enteros en diversas regiones del país. Este tipo de economía se plantea como una forma justa y humana de organización económica; su desarrollo puede contribuir eficazmente a la superación de los graves problemas que impactan negativamente a nuestras sociedades, para fortalecer el tejido social, integración comunitaria y movilidad social con una visión común: el desarrollo de la sociedad como eje motor de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Hoy en día los gobiernos de países en desarrollo reconocen la importancia de las Pymes por su contribución al crecimiento económico o bien a la generación de empleos, así como al desarrollo regional y local.

La importancia de las Pymes en México es muy necesaria para apoyar la economía del país con la propuesta de crear condiciones y continuidad para los microempresarios. Tiene una particular importancia en la economía nacional no solo por su producción o distribución sino también por su flexibilidad de adaptarse a cualquier cambio tecnológico y por la generación de empleo que crea dentro del país son la base de la economía mexicana, el contar con Pymes es una gran oportunidad para que la población busque su propia forma de salir adelante y contribuir en el incremento de su bienestar social.

Podemos mencionar algunas de las ventajas de las Pymes tales como las siguientes:

- Son un importante motor de desarrollo para el país.
- Cuentan con una gran movilidad permitiéndoles ampliar o disminuir el tamaño de la planta.
- Cambiar el tipo de proceso técnico gracias al dinamismo.
- Pueden llegar a convertirse en una empresa grande.
- Absorben una porción importante de la población económicamente activa.
- Tienen la capacidad de generar empleos.

- Adaptan y asimilan nuevas tecnologías de la información para poder mejorar su producción.
- Establecen diversas políticas que contribuyen al desarrollo local y regional. Pymes en México. (2017).¹

Por su parte, los proyectos productivos, son el estudio o la realización concreta de un determinado programa de inversión, organización, capitalización o comercialización. La elaboración de un proyecto productivo también se vincula con la constitución de figuras asociativas y en algunos programas del gobierno federal, para que se otorguen los apoyos correspondientes es necesario contar con dicho proyecto para garantizar, en su caso, el destino de los recursos. Dentro de las facultades de la institución se encuentra la de asesorar jurídicamente a los sujetos beneficiados en la constitución de figuras asociativas para la realización de proyectos productivos. Castillo, Felipe. (2016).²

Para lograr competitividad y desarrollo social en una entidad federativa, municipio o localidad se implementarán estrategias de dirección, organización y control de programas por parte del gobierno siempre y cuando la sociedad permita y acepte dicho apoyo con responsabilidad para que exista coordinación en las actividades que realiza en su trabajo y calidad de los servicios públicos.

De acuerdo con un informe realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012) la competitividad social, se entiende como “el potencial de una sociedad para generar bienestar a sus integrantes a través de ciertas condiciones del mercado de trabajo asociadas a la formación de capacidades básicas”.

¹ Pymes en México. (2017, marzo 17). El financiamiento, el portal de financiamiento, créditos, prestamos finanzas. Obtenido en julio 14, 2019, de <https://financiamiento.org.mx/pymes-en-mexico/>

² Felipe Castillo. (2016, abril 29). Proyectos Productivos *México*. Obtenido en julio 14, 2019 de <https://mexico.leyderecho.org/proyectos-productivos/>

Según el informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1990) se ha propuesto que las capacidades primordiales para el desarrollo de un individuo deben ser: poder disfrutar de una vida prolongada y saludable, tener acceso a conocimientos individual y socialmente valiosos, poder tener un nivel de vida digno mediante recursos necesarios y poder participar activamente en la vida de la comunidad.

Se infiere que los individuos que conforman la sociedad pueden generar desarrollo si consiguen que el trabajo promueva capacidades para cada individuo, es decir, si las condiciones laborales tienen un impacto positivo sobre la salud, permitirá adquirir mayor nivel de conocimientos o el acceso a recursos, entonces las personas se convierten en seres más competitivos, dotados de aptitudes reales para perseguir el tipo de vida que consideren valioso.

Al obtener competitividad individual mediante el trabajo, tiene también un carácter social, ya que sus beneficios penetran directamente en la población trabajadora e indirectamente en la población que no lo hace. En consecuencia, el bienestar se concibe como la expansión de las oportunidades para vivir estados y experiencias que las personas creen favorables.

En el mismo informe de 2012, el Índice de Competitividad Social (ICS) presenta valores entre cero y uno, donde un ICS con valor igual a uno expresa el máximo progreso en términos de competitividad social, se trata de una sociedad donde la población ocupada tiene acceso a servicios de salud por su empleo, es mayor de 15 años, tiene el mayor nivel de educación, todas las personas ocupadas poseen prestaciones laborales y reciben el máximo ingreso por su trabajo. La encuesta realizada por INEGI permite conocer las características de la competitividad nacional y estatal, denota el progreso o retroceso de la competitividad social a través del mercado de trabajo o las crisis económicas.

La importancia de medir el desarrollo humano en una sociedad, según López-Calva, Rodríguez-Chamussy y Sz'keley, (2006) es para el diseño de las políticas públicas de un país. Además, permite conocer los avances o retrocesos en las condiciones de vida de sus habitantes, establecer el tamaño del problema, principalmente

caracterizar el fenómeno en el diseño de políticas, programas y acciones del sector público para definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de desarrollo y bienestar.

En una institución pública la competitividad depende de los recursos humanos, para modernizar sus funciones se debe construir una nueva cultura capacitando a las personas que participarán en el nivel operativo, sin que tengan que esperar instrucciones; cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no es suficiente. Sin embargo, no se trata sólo de especializar al trabajador, más bien se debe simplificar las estructuras y los procesos para lograr el éxito gerencial.

El conocimiento es la clave para transformar a los sistemas humanos y a la administración pública, porque, el desempeño individual de cada ser humano es el resultado de su comportamiento frente al contenido de su cargo, sus atribuciones, tareas, actividades o inactividades y depende de un proceso de mediación e integración entre el funcionario y la institución, para que en esta última haya eficiencia y competitividad, también cuenta la disponibilidad de los recursos humanos, depende de la ética, de infraestructura, presupuesto, metas y objetivos diseñados en el Plan de Desarrollo Municipal, así como de una adecuada fiscalización para evitar desvío de fondos y corrupción.

Para la CEPAL la eficiencia y eficacia en la gerencia institucional, se sustenta en el control de la gestión y la evaluación de resultados, indicando que una institución puede ser considerada como un gran sistema que interactúa con el medio mediante dos subsistemas: Primero, “que capta insumos, los procesa y entrega productos (bienes o servicios) con los cuales espera atender las demandas de los clientes”, se enfoca en los procesos y su principal objetivo es entregar eficientemente el servicio a los clientes, su preocupación es la eficiencia. Segundo, es más amplio que se propone generar impactos en la comunidad de usuarios y en el medio exterior, como consecuencia del aprovechamiento de los servicios que otorga” el subsistema externo se nutre de los productos del sistema interno y su salida es la verificación de la finalidad, unida a la generación en determinados efectos en el

medio externo; en los usuarios, en la comunidad, la sociedad, la economía, sistema ecológico y otros factores, se verifica el logro de los resultados deseados por la acción institucional.

En opinión de Rosales, (2004) expresa que la eficiencia como otros conceptos asociados (economía, eficacia y valor a cambio de gasto) concentrados en los costos están a punto de alcanzar una plaza sólida en la práctica administrativa y en la retórica política.

En la administración pública la eficiencia se demanda en los niveles operativos, principalmente en su proceso administrativo, mediante la tecnología para que el cambio organizacional se oriente bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propone que el Estado mexicano adopte reformas para hacer más eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas públicas gubernamentales, como son: mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario, mejores mecanismos de adquisiciones, gestión adecuada de recursos humanos y medidas para evitar la corrupción, contar con el respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica, genere ahorros reales y aumente la productividad. Para ello, se fortalecerá la gestión de sus recursos humanos para mejorar el diseño de políticas y garantizar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente para lograr el éxito de las instituciones públicas.

Para optimizar los recursos económicos se buscarán tácticas que garanticen un gasto más equitativo a través de mejores mecanismos de adquisiciones públicas y medir la satisfacción de los ciudadanos con las herramientas existentes de gobierno electrónico, utilizando las tecnologías de información y las comunicaciones (TICs) cuya finalidad es que la información sea pública y útil para la población, de esta manera las empresas percibirán que el sistema económico del gobierno es transparente, al proporcionar información que les permita tomar decisiones e invertir en el país creando fuentes de empleo, competitividad y desarrollo social.

Pueden existir muchas teorías sobre competitividad, eficiencia y desarrollo humano

pero con el fin de comprenderla se resumirá que; ante la creciente desigualdad social generada por el sistema económico actual, ha provocado desintegración familiar, inseguridad e ingobernabilidad, por ello se propone un nuevo tipo de desarrollo alternativo, basado en la identidad de género, que permite mayor participación de la mujer en el ámbito laboral y social, de allí la necesidad de promover la economía solidaria, donde se conjugan los principios y valores de las organizaciones sociales, las instituciones económicas (empresas o mercados) y las instituciones públicas, en quienes recae la responsabilidad para que una política social sea sustentable y pueda generar beneficios sociales e incluyentes.

Actualmente se han creado diversos programas y apoyos para microempresarios cuyo propósito es apoyar al crecimiento económico local, regional y nacional, donde los diversos actores deben adaptarse a los cambios tecnológicos para generar empleos y poder contribuir al incremento en el desarrollo individual y social.

Con los programas que el gobierno federal ha otorgado a la población durante las últimas décadas conforme a lineamientos establecidos, las personas optan por inscribirse a un programa de inversión, organización, capitalización o comercialización para beneficiarse de un proyecto productivo mediante la constitución de asociaciones o grupos de trabajo para lograr el desarrollo social, por tanto, se pretende que los funcionarios actúen bajo primicias de competitividad, considerada como el potencial de una sociedad para generar bienestar a sus integrantes a través de sus capacidades y las condiciones del mercado. Para afirmar que un individuo ha logrado un desarrollo social, se debe garantizar que tenga una vida saludable, acceso a los conocimientos de cultura general, un nivel socio económico digno y participar activamente en la comunidad.

La competitividad en una institución pública depende de los recursos humanos, lo que significa capacitar continuamente a los funcionarios de todos los niveles jerárquicos para que actúen con responsabilidad y ética en la agilización de trámites o aprobación de apoyos, permisos y otras acciones administrativas ofreciendo servicios o productos de calidad, para que realmente haya confianza en la

administración pública tanto de la sociedad mexicana como de los inversionistas extranjeros y obtener resultados eficientes en los programas sociales.

Capítulo II. Contexto del municipio de Ixmiquilpan y diagnóstico de la problemática social.

2.1 Situación socioeconómica

A partir del año 2000 en el gobierno federal ha habido alternancia política, por tanto, se han reformado las políticas públicas y programas de desarrollo social en los estados y municipios, ya que el gobierno ha decidido atender las necesidades de los pueblos originarios quienes viven en situación de pobreza y marginación, en este capítulo se analizará las condiciones socio-económicas de los habitantes de Ixmiquilpan a partir del año 2000 mediante las distintas variables como; la situación socioeconómica, desigualdad y discriminación de las mujeres, entorno educativo de las mujeres, contexto laboral de las mujeres, desarrollo humano y económico que coadyuvan a comprender la problemática social que ha vivido la población indígena.

En el año 2005 en Ixmiquilpan contaba con 73,903 habitantes, cinco años después 2010, incrementó a 86,363 habitantes de los cuales la población indígena es de 55,613 lo que equivale al 64.39% (CONAPO, 2013). A nivel estatal ocupa el lugar número 56 se mantiene con un grado de marginación medio, sin embargo, existen 70 localidades consideradas de alta marginación con una población total de 23,130 habitantes. De los cuales el número de personas en pobreza extrema es de 14,403 lo que significa el 16.6% de dicha población (SEDESOL, 2015). Hasta el año 2015 Ixmiquilpan cuenta con 93,502 habitantes, según el censo de población de (INEGI, 2015).

Localidades Alta Marginación	Núm. de población	Localidades Alta Marginación	Núm. de población
El Alberto	834	Gundho	115
Arenalito	628	La Heredad	621
Bangandho	1027	El Huacri	186
Banxu	346	La Lagunita	503
Boxhuadha	217	Maguey Blanco	1852
Cantamaye	24	El Mandho	897

Capula	507	El Olivo	373
Cerro Blanco	130	La Pechuga	223
Cuesta Colorada	443	Pueblo Nuevo	1250
El Defay	428	Puerto Dexthi	535
El Dexthi Alberto	124	San Juanico	807
Chalmita	158	El Tablón	646
El Durazno	823	El Dezha	70
Jahuey, Capula	236	ExHacienda Debodhe	294
El Manantial	215	La Loma de Pueblo Nuevo	325
El Meje	96	La Loma López Rayón	371
Naxthey	167	López Flores	164
Ojuelos	38	La Palma	37
San Pedro Capula	509	Taxtho	186
Quixpedhe	429	Xaxni	22
Ustheje	111	Huapilla	125
La Loma de la Cruz	318	La Huerta Capula	292
Col. Felipe Ángeles	968	La Loma	79
Botenguedho	405	Milpa Grande	36
El Nandho	99	El Nogal	109
Paredes	309	La Presa	62
Vazquez	373	El Botho Espíritu	54
El Mirador Capula	709	El Álamo	43
El Bojay	59	Las Cruces	93
Gastheje	20	Cerrito Capula	127
Huacri de la Paz	49	Col. Valle Remedios	176
Manzana Cerritos	610	El Mezquite	82
Arbolado	15	El Rosario Capula	133
Manzanillo	19	Nixtheje San Juanico	39
Col.Libertad	534	Puerto Bangandho	226
		Total de habitantes	23,130
Fuente: Elaboración propia con información del catálogo de localidades indígenas 2010, de la CDI.			

Algunas localidades carecen de servicios básicos como: piso firme, una sola habitación, sin agua potable, drenaje/excusado y no tienen electrodomésticos.

Cuadro 2	
Localidades y número de habitantes con mayor rezago social al año 2010	
Localidad	Núm. de habitantes
Puerto Bangandho	288
Cantamaye	36
Arbolado	21
Gastheje	40
Ustheje	129
El Nogal	145
El Bojay	62
El Banxu	379
Naxthey	162
López Flores	160
Total	1,422 habitantes

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Desarrollo Social, 2015.

Se sintetizará el grado de rezago social en que viven los habitantes indígenas de Ixmiquilpan al no contar con servicios básicos hasta 2010 según información de INEGI.

2,294 viviendas que no disponen de drenaje representan el 11%

2,207 viviendas que no disponen de agua de la red pública representan el 10.5%

1,657 viviendas con piso de tierra, representa el 7.9%

914 viviendas con un solo cuarto, representa el 4.4%

756 vivienda sin ningún bien, representa el 3.6%

365 viviendas que no disponen de energía eléctrica., representa el 1.7%

La geografía del municipio de Ixmiquilpan es una de las causas fundamentales de esta carencia en los servicios básicos, debido a la alta dispersión de la población porque existen localidades que se encuentran muy retiradas y con pocas viviendas, ello incrementa los costos para introducir los servicios considerando la relación costo-beneficio no favorece el desarrollo. Por tanto, es una tarea del gobierno regular el surgimiento de nuevas y pequeñas localidades con un plan de desarrollo urbano para fortalecer el crecimiento de microrregiones.

2. 2 Desigualdad y discriminación de las mujeres indígenas otomíes.

Históricamente las mujeres han sido discriminadas, mientras que a los hombres se les designaban trabajos de jornal, las mujeres solo cumplían actividades domésticas, tanto en su hogar como en los espacios donde podían conseguir empleo. Esa situación provocó: primero Rezago económico, el dinero que los hombres ganaban en el campo no era suficiente y las mujeres no tenían permitido trabajar fuera del hogar, su aportación consistía en el cuidado de animales de corral y bordados. segundo Rezago educativo (solo los niños acudían a la escuela), por ello el índice de analfabetismo en las mujeres indígenas de esta región durante el siglo XX es alto y en la primera década del siglo XXI disminuyó y tercero Rezago social y político, el liderazgo y control político solo fue asunto de los hombres.

Esta situación coloca a las mujeres indígenas en una posición subordinada, pues las define no en función de sí mismas, sino de sus diferencias con los demás mexicanos: el argumento es “son ellas las que hablan idiomas distintos a la lengua nacional”, (Navarrete, 2008). También tienen costumbres diferentes, se visten de otra manera, no se han integrado plenamente a la nación y a la mayoría mestiza. Sin embargo, de acuerdo con su cultura las mujeres indígenas mayores mantienen sus tradiciones y cultura portando trajes típicos de esta región otomí.

De acuerdo al diagnóstico sectorial de Hidalgo, (2010) la marginación y discriminación de las mujeres otomíes son; por falta de alimentación que redunde en su salud, educación y desempleo, es decir ha propiciado desigualdad por su género, se puede afirmar que la mayoría de las mujeres indígenas son más pobres, más analfabetas, han recibido menos educación y tienen mayores problemas de salud que los hombres, por ejemplo; cuando la mujer no se alimenta bien por procurar al esposo o hijos sufre enfermedades que ocasiona abortos, en el caso de las jóvenes infertilidad, ello significa discriminación en su entorno social, en caso de procrear hijos algunos nacen con discapacidades que se vuelven una problemática

familiar y son más susceptibles de ser víctimas de violencia familiar por su pareja, parientes políticos e incluso son discriminados por la sociedad.

La población indígena en México, que en 2010 representó 15.7 millones de la población nacional, generalmente se asientan en localidades rurales que padecen condiciones precarias en materia de educación, vivienda, infraestructura y servicios básicos; se estima que existen 64,172 localidades indígenas de alta y muy alta marginación. Ixmiquilpan, es considerado municipio indígena con 55,613 habitantes otomíes, teniendo grado de marginación medio, sin embargo, aún existen 70 localidades de alta marginación. (CONAPO, 2010). Es necesario subrayar que, del número de habitantes otomíes asentado, solo 31,005 son población hablante de la lengua indígena mayores de 5 años, (SEDESOL, 2010).

Tomando en cuenta el periodo de análisis de esta investigación que es a partir de 2006 a 2015 se incluyen datos de las localidades consideradas de alta marginación en Ixmiquilpan del año 2005 que contaba con 73,903 habitantes, ocupando el lugar número 59 en el contexto estatal. La población hablante de la lengua indígena era de 24, 341, existían 43 localidades consideradas de alta marginación con 9,315 habitantes. Solo una localidad con muy alta marginación cuenta con 36 habitantes ubicada al norte del municipio, por tanto, el grado de rezago social en Ixmiquilpan se consideraba bajo, según (SEDESOL, 2010).

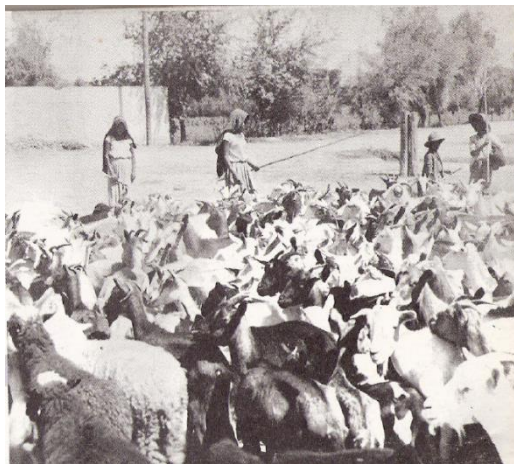
Las cifras mencionadas nos indican que en lugar de reducir la pobreza en un lapso de cinco años de 2005 -2010 aumentaron las localidades de alta marginación. Lo que fomentó la migración de ciudadanos Ixmiquilpenses que aumentó en la década de los noventa, entonces, las mujeres indígenas aceptaron empleos con salarios mínimos por su bajo nivel educativo, además de la responsabilidad del hogar y los trabajos del campo se vio en la necesidad de participar de manera gradual en el ámbito laboral y social al desempeñar actividades comunitarias, en la economía familiar, aún sin tener conocimientos y experiencia pero si la voluntad de servir, a pesar de ser relegadas sus funciones en segundo plano debido a la desigualdad de

género existente en la sociedad, ya que los hombres de cuarenta años se consideran líderes de su localidad.

Se ha permitido la pluralidad y participación de las mujeres en la sociedad como consecuencia de la migración en Ixmiquilpan, esta situación se originó principalmente por las políticas económicas neoliberales adoptadas por el gobierno y los acontecimientos a nivel mundial desde la década de los ochentas, que fueron un proceso de cambios estructurales vertiginosos, donde se conjuga un nuevo período de transición tecnológica a la globalización.

Ser indígena mexicano a principios del siglo XXI es muy diferente a lo que era serlo hace más de medio siglo. La forma de vida tradicional de los hombres fue realizar trabajos del campo en sus parcelas para producir alimentos de autoconsumo y el de las mujeres cumpliendo labores del hogar, cuidado de sus hijos, elaboración de artesanías y cría de animales de corral como se observa.

Mujeres y niño pastoreando.



FUENTE: Acervo digital del Archivo de Ixmiquilpan, Hidalgo.

Las mujeres recibían manutención de sus esposos, teniendo su apoyo moral para la educación de sus hijos y la toma de decisiones sobre asuntos de familia, por falta de empleo e ingresos, la migración inició a partir del año 1944 cuando el gobierno de Estados Unidos de América otorgó visas de trabajo a los hombres del país y los

de Ixmiquilpan lo aprovecharon, desde allí la mujer empezó a cambiar su rol de manera gradual enfrentándose a distintos retos que impuso la sociedad.

El conocer los índices de migración representa un insumo básico para el diseño y formulación de políticas de desarrollo regional y ordenamiento territorial. Debido a los cambios en las políticas económicas de México se acrecentó la migración a finales de la década de los ochenta y tuvo auge en los años noventa, de manera que el contexto de las mujeres indígenas de Ixmiquilpan tuvo un giro radical tanto en la vida social, económica, política y cultural. Posteriormente al emigrar hombres y mujeres jóvenes a Estados Unidos de América, en el transcurso de 2005-2010 el índice de migración en Hidalgo fue alto, con 40,153 ciudadanos de los cuales 28,048 no retornaron al país durante ese periodo. Por tanto, el porcentaje de migración internacional que corresponde a localidades de Ixmiquilpan es de:

Cuadro 3								
Porcentaje de viviendas con migrantes circulares								
DATOS AL AÑO 2010								
MUNICIPIO	TOTAL DE VIVIENDAS	% DE VIVIENDAS QUE RECIBEN REMESAS	% VIVIENDAS CON EMIGRANTES A ESTADOS UNIDOS DEL QUINQUENIO ANTERIOR	% VIVIENDAS CON MIGRANTES CIRCULARES DEL QUINQUENIO ANTERIOR	% VIVIENDAS CON MIGRANTES DE RETORNO DEL QUINQUENIO ANTERIOR	INDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA	GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA	LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO ESTATAL
IXMIQUILPAN	21,771	10.68	8.04	2.54	9.11	1.3587	ALTO	19

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, 2013.

Debido a que aumentó la migración en localidades indígenas consideradas de alta marginación hombres y mujeres jóvenes emigraron, quedándose mujeres mayores de 40 años al cuidado de niños (nietos), ellas no hablan español y su nivel educativo es bajo de media primaria e incluso analfabetas, ante la ausencia del esposo o hijos tomaron la responsabilidad de participar en las actividades comunitarias; ser comité de escuelas, obras, agua potable o ser integrante de la delegación municipal de la localidad, enfrentándose a la desigualdad ante los hombres mayores que no les

exigían trabajo y acudir las reuniones, pero solo para escuchar sin poder hacer uso de la palabra o tomar decisiones.

Esta situación continuó por varios años en esta región, porque no sólo padecían esa desigualdad por sus vecinos también por personas externas como autoridades municipales, estatales y nacionales que no aceptaban la inserción de las mujeres en cargos de mayor jerarquía, solo como subordinadas y con menor percepción salarial, lo que las limitaba en su participación e ingresos económicos.

La migración durante 2000-2010 ha sido un factor en el incremento del número de mujeres indígenas que son jefas de familia ya que asciende a 5,924 hogares hasta 2010 en el municipio. CONEVAL, (2010).³ Por esta razón los hombres han otorgado mayor apertura a las mujeres en la participación y toma de decisiones tanto en escuelas como en actividades comunitarias para gestionar beneficios de servicios básicos para su desarrollo, es decir, la discriminación hacia las mujeres indígenas persiste, pero en menor grado.

Si bien la migración ha sido un paliativo para disminuir la pobreza que se vive en este municipio, del año 2010 en adelante se redujo el índice de migración debido a las políticas migratorias de Estados Unidos de América, que ha ocasionado el regreso de muchos indígenas a sus localidades de origen, ello significa menor cantidad de remesas e ingresos económicos de las familias que dependen de ellos y repercute en el poder adquisitivo para alimentos, educación, salud, lo que incrementa su marginación.

Este asunto expone un conjunto de innovaciones radicales a escala mundial, que favorece y transforman el sistema productivo, los servicios y el mercado. Está

³ CONEVAL, (2010). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social en Ixmiquilpan Subsecretaría de prospectiva, planeación y evaluación. Obtenido en diciembre 10, 2016, de www.gob.mx

dominado por motivaciones económicas, sus repercusiones se extienden mucho más allá de la economía, ya que afecta y transforma a los Estados, sociedades, culturas, civilizaciones, empresas y movimientos sociales de una nación.

2.3 Situación educativa de las mujeres

Para el año 2005 el 8.9% de los hombres hablantes de lengua indígena no hablaban español y esto es más alarmante en el caso de las mujeres donde alcanzó el 15.6% a nivel Nacional. En el mismo año en Hidalgo la población total indígena era de 505.50 habitantes. La mujer indígena mexicana (Inmujeres, 2006:2).

Lo anterior sin considerar a “la población que declara hablar español pero que su conocimiento de la lengua se reduce sólo al trato diario, lo cual no significa que entiendan el lenguaje utilizado en la economía formal, las leyes y sus derechos” (Índice de Desarrollo Humano, CDI, 2010:53).

De acuerdo al informe del CONEVAL de 2011 la población total del municipio de Ixmiquilpan en el año 2010 era de 86,363 habitantes de los cuales 31,005 son indígenas otomíes, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio era de 8.2 frente al grado promedio de escolaridad de 8.1 en la entidad. Es decir 5,881 habitantes es un porcentaje del 9.8% de la población mayor de 15 años en el municipio era analfabeta. (INEGI, 2010).

Los pueblos indígenas se han caracterizado por tener menor participación de los beneficios del desarrollo. Carecen de bienes y servicios básicos en algunas localidades, la educación es un bien, pero necesitan de infraestructura física e institucional que les permita un desarrollo educativo y social adecuados, además de los problemas de marginación cultural en que viven lo que limita su pleno desarrollo. Allí radica la relación entre contar con una escuela o no, con calidad en la enseñanza, valores éticos y cívicos de los docentes, asimismo, se refleja cómo la carencia de un bien tiene una relación estrecha con el acceso a otro, lo que se

traduce en una desigualdad que se incrementa al no existir un equilibrio en la disponibilidad de bienes y servicios básicos para lograr calidad en la educación.

Desafortunadamente disminuye la tasa de matriculación escolar conforme pasan de un nivel a otro, se considera un problema, sin embargo, es mayor el número de deserción en las poblaciones indígenas, principalmente las mujeres que por diversas circunstancias no asisten a las instituciones educativas, los factores que contribuyen a esta situación son; por alguna discapacidad, la falta de recursos económicos, la educación de los padres, el número de personas que integran el hogar, la distancia entre su lugar de residencia y la escuela entre otras situaciones que las obliga a ocuparse en labores domésticas y del campo. Estos factores están relacionados estrechamente con una desigualdad de oportunidades que condena a la población indígena a una condición persistente de desventaja para poder alcanzar un mayor nivel de bienestar y poder de decisión.

Argumenta Navarrete, (2008) en su estudio sobre los pueblos indígenas que existe una relación muy estrecha entre el origen indígena-bajo grado de escolaridad y entre baja escolaridad-grado de pobreza, debido a sus ingresos económicos los padres no proveen suficiente alimentación a los menores, reflejándose en un aprendizaje mínimo y se limitan a concluir la primaria o secundaria.

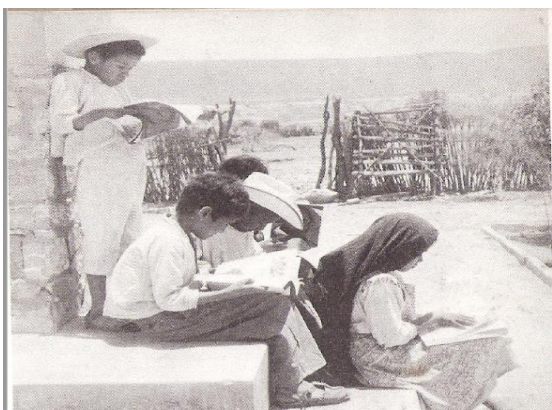
La teoría de Hall y Pátrinos, (2006) es que “ser indígena aumenta la probabilidad de una persona de ser pobre, alcanzar menos años de educación y tener un mínimo acceso a servicios básicos de salud, condiciones que motivan que ante una crisis económica el proceso de recuperación sea más lento” se denota que la mujer indígena de este municipio al ser pobre y marginada es vulnerable por carencias sociales y no accede fácilmente a servicios educativos de nivel superior.

Cuando las mujeres indígenas tienen bajo nivel educativo los efectos se reflejan en su salud y control reproductivo ya que aumenta el número de adolescentes que

procrean hijos, ahí está la relación educación-salud que son elementales para la expansión de la libertad de las personas y limita su desarrollo integral.

El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM) en 1954 destinó recursos económicos para la construcción de aulas, pago de maestros bilingües, que fomentó la educación de los menores según su lengua Otomí como se puede ver:

Enseñanza al aire libre



FUENTE: Acervo digital del Archivo de Ixmiquilpan

Para el año 2010, Ixmiquilpan contaba con 110 escuelas preescolares (3.3% del total estatal), 110 primarias (3.4% del total) también cuenta con 60 primarias indígenas (9.9%) y 32 secundarias (2.7%) y con 9 bachilleratos (3.6%) y 1 escuela de formación para el trabajo ICATHI, 2 universidades de enfoque tecnológica y particular. Asimismo la condición de rezago educativo afectó a 21.5% de la población, lo que significa que 18,651 individuos presentaron esta carencia social, según CONEVAL, (2010).⁴

Hasta el año 2015, Ixmiquilpan cuenta con diversas instituciones educativas con enfoque bilingüe y federal como: preescolar en la modalidad de CONAFE en

⁴ CONEVAL, (2010). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social en Ixmiquilpan. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. Obtenido en diciembre 12, 2016, de www.gob.mx

localidades muy alejadas con poca población infantil, primarias; (federales y bilingües) secundarias: federales, técnicas y telesecundarias en las diversas localidades, asimismo escuelas preparatorias privadas (5), bachillerato del gobierno CBTA en El Tephe, CECYTEH en El Maye y en otras localidades rurales como Orizaba, El Gundho, Julián Villagrán y Mirador Capula que en total son (6) una Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital desde 2007 ubicado en El Nith y una universidad particular (COLESH) ubicado en Dios Padre, ello denota que sí existe infraestructura educativa en las localidades, lo que a veces falta son maestros para cada grado escolar y el nivel o capacidad de enseñanza de los profesores, aunado a la falta de empeño de los alumnos lo que se refleja en el bajo rendimiento educativo de los niños y jóvenes estudiantes.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con sede en Ixmiquilpan destina recursos económicos para 5 albergues que se ubican en localidades como: El Defay, Orizaba, Dexthi San Juanico, Nequeteje y Capula pertenecientes a este municipio, estos centros de apoyo fueron instaurados para estudiantes indígenas donde los niños (as) de nivel primaria, adolescentes de secundaria y jóvenes de preparatoria pueden hospedarse recibiendo alimentación para que puedan acudir a la escuela más cercana mediante una mínima aportación de los padres, sin ser un gasto excesivo por sus escasos recursos económicos, hasta 2015 siguen funcionando dichos albergues.

Dentro de las políticas sociales, programas y apoyos, el gobierno municipal otorga becas económicas a niños (as) mediante el Programa Estímulos a la Educación para gastos de estudios siempre y cuando tengan un promedio de 8.5 mismo que se entrega cada bimestre, así como una despensa para reforzar su alimentación y obtener mayor rendimiento escolar.

Se han desarrollado diversas estrategias para promover la educación en este municipio, sin embargo el nivel educativo de las mujeres indígenas es bajo, como

se ha manifestado se debe a diversas causas; por ejemplo el nivel de ingresos de los padres que no tienen los recursos suficientes para alimentarlos bien, cubrir gastos de transporte para trasladarse de su población a la localidad o ciudad donde se ubican las escuelas secundarias, preparatorias y universidades, ya que los apoyos otorgados por el gobierno no beneficia a todas las jóvenes indígenas.

Otro motivo por el que las mujeres adolescentes y jóvenes no estudian aun cuando sus padres si cuentan con recursos económicos, es por falta de cuidado, atención y orientación desafortunadamente, muchas de ellas viven con sus abuelitas o tías porque sus padres han emigrado a Estados Unidos de América o trabajan fuera de su localidad, aunado al analfabetismo de las mujeres adultas, quienes no tienen control sobre las jóvenes y tampoco las orientan e impulsan a tener aspiraciones de estudio y superación personal, lo que ocasiona gran número de deserción escolar de las distintas instituciones educativas.

Con relación a las mujeres adultas analfabetas en este municipio el Instituto Estatal para la Educación de los Adultos, ha implementado estrategias para alfabetizar a los adultos creando libros a través de su lengua natal Otomí, con el propósito de reducir el índice de analfabetismo en Ixmiquilpan, se capacita a los asesores bilingües para garantizar la calidad de la enseñanza de los adultos.

Es conveniente señalar que los adultos tienen muy arraigado sus costumbres y difícilmente aceptan asistir a clases argumentando “para qué aprendo a leer y escribir si ya soy grande, si no salgo a ningún lado, si ya no veo las letras” son varias objeciones, por ello, es bajo el porcentaje de las mujeres indígenas que aceptan inscribirse y acuden regularmente a sus asesorías lo que redundo en un alto índice de analfabetismo. Para el año 2015, solo 3597 mujeres de 15 años o más son analfabetas y 692 son monolingües según encuesta intercensal de INEGI, 2015. Cuando no se tiene educación la salud de las mujeres es deficiente, al no alimentarse correctamente la mujer e hijos propician algunas discapacidades (en

Ixmiquilpan no se cuenta con una estadística veraz, pero sí hay muchas personas con capacidades diferentes), lo que les impide formar parte de los grupos organizados y obtener apoyos económicos e iniciar un proyecto productivo, por tal razón son marginadas por sus vecinas y viven en situación de pobreza.

2.4 Situación laboral de las mujeres

Uno de los mayores efectos del desempeño de la economía sobre los mexicanos se procura a través del mercado laboral. En México el empleo se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios exigüos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad. Ixmiquilpan es un municipio donde se expone la relación entre mercado laboral y la migración (nacional e internacional) lo cual ha llevado a un déficit de población joven masculina y a una alta participación de población joven femenina al ámbito laboral tanto en el campo como en la ciudad. Por la situación geográfica un 60% del territorio es árido que se encuentra en la zona norte a partir de localidades de San Juanico, Orizaba, El Espíritu, Nequeteje y el 40% que es la parte sur oriente y sur poniente, esta zona es cultivable porque se aprovechan las aguas del Río Tula. Campos donde se producen granos (maíz, frijol, habas), hortalizas y legumbres (calabazas, brócoli, col, coliflor, lechuga, rábanos, betabel, espinacas, acelgas, cilantro, perejil, etc.) y forrajes (alfalfa y avena).

El Municipio de Ixmiquilpan cuenta con mantos acuíferos de aguas termales en distintas poblaciones como El Tephe, Pueblo Nuevo, Maguey Blanco, Dios Padre, San Juanico y La Lagunita, mismos que se han aprovechado para crear balnearios, centros ecoturísticos y parques acuáticos que atrae gran porcentaje de turismo lo que genera fuentes de empleo para los habitantes de la región.

La desocupación y subocupación son un problema concerniente al desarrollo social porque el nivel de vida de la mayoría de los hogares del municipio de Ixmiquilpan dependen de las remuneraciones por trabajo subordinado, independiente y por

otros ingresos provenientes del trabajo en el campo, la construcción, actividades como; tallado de lechuguilla, recolección de abono (tierra) en localidades de la zona norte del municipio, un porcentaje menor se dedica a la elaboración de artesanías; hilado y tejido de fibra de maguey, con material de carrizo cestería, talleres de costura, bordados de blusas y faldas, concha de abulón, la carpintería, la herrería, plomería, talleres mecánicos, el comercio y las divisas que envían los migrantes.

En el Taller de costura



FUENTE: Acervo digital del Archivo de Ixmiquilpan, Hgo.

En Ixmiquilpan la mano de obra en la zona rural se utiliza en primer lugar en el campo donde solo hombres mayores de treinta años y mujeres indígenas mayores de veinte años labran la tierra, estos empleos son temporales según el ciclo de cultivo y con una remuneración de \$100.00 pesos al día, los trabajadores de la construcción (albañiles y ayudantes tiene una percepción salarial de \$200.00 y \$150.00 al día aproximadamente) los comerciantes establecidos y ambulantes no tienen percepciones fijas. En cuanto al área urbana los empleos son en comercios y servicios como tiendas de autoservicio, clínicas particulares, restaurantes, hoteles, servicios de autotransporte y fletes.

Los ciudadanos que cuentan con empleo fijo son un porcentaje mínimo ya que trabajan en instituciones gubernamentales como: H. Ayuntamiento, Coordinación Regional, Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Estatal Electoral, Hospitales del IMSS, ISSSTE, SSA, Hospital Regional, escuelas, (zonas de supervisión, coordinación de la SEP). En 2010 la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos era del 53.78% (CONAPO, 2010).

Según la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Hidalgo, los trabajadores (as) tienen un salario quincenal de entre 0 y 2 salarios mínimos, considerando que el salario mínimo para el Estado de Hidalgo es de \$66.45 pesos diarios ya que corresponde al área geográfica "B" a nivel nacional vigente hasta 2015.

Existen políticas transversales de fomento al empleo temporal que el gobierno federal pone en marcha a través de instituciones como la SCT, SEDESOL Y SEMARNAT que en algunos casos permite a las mujeres trabajar en dichos programas. Desafortunadamente en Ixmiquilpan no se cuenta con factorías e industrias para crear empleos que permita a la ciudadanía la seguridad de un empleo e ingreso económico fijo (SEDESOL, 2010).

En este contexto y de acuerdo a las estadísticas de INEGI en 2010 y al Informe del CONEVAL de 2012 se deduce que el nivel de desempleo en el municipio es alto pero sobre todo afecta más a las mujeres indígenas porque tienen que realizar trabajos pesados y con un ingreso mínimo que no les permite mantener a su familia ya que muchas de ellas son jefas de familia ante la ausencia de su pareja que trabaja fuera de su localidad, por enviudar jóvenes, al sufrir abandono por separación-divorcio y al ser madres solteras desde muy jóvenes.

Después de analizar las variables que implican lograr la seguridad social de los habitantes del municipio, mencionaré los factores que permiten alcanzar el desarrollo humano conforme a la ley; que instituciones y gobiernos unan voluntades

para organizar e implementar estrategias de capacitación a las autoridades locales y pueblo en general en materia de derechos humanos para que puedan discernir o entender los derechos a su favor que se han logrado como: Los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica en su Artículo 2° “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas culturales y políticas, o parte de ellas”.

En el inciso B del artículo 2° ya citado, indica “la federación los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria crearán políticas para garantizar la vigencia de derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos, mismas que deben ser diseñadas y operadas en conjunto con ellos”. (DOF, 22-05-2015).

En el artículo 2° que antecede, manifiesta que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Asimismo, este Artículo 2° señala que las comunidades que integran un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, por tanto, se les reconoce la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural.

Aplicar sus propios sistemas normativos sujetándose a los principios constitucionales respetando las garantías individuales, los derechos humanos y sobre todo la dignidad e integridad de las mujeres.

Para comprender la importancia del desarrollo humano y crecimiento económico que se ha logrado en Ixmiquilpan se tomará como base lo señalado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “Para las culturas

occidentales modernas el concepto de Desarrollo se refiere a la noción de progreso material, que se entiende en el contexto económico, político y social. Además de la obtención paulatina de los niveles de bienestar, material, superioridad y prosperidad, lo que distingue al desarrollo del subdesarrollo”.

Se reconoce que “en cada región del país existe gran diversidad cultural y diferentes necesidades para lograr un nivel óptimo de bienestar, por ello para reducir la desigualdad se debe considerar al ser humano en sus diferentes dimensiones: biológica, psicológica, cultural, económica, social y política, que pretende su bienestar desde esas dimensiones” (CDI-PNUD, 2006:27).

En la actualidad una condición necesaria del Desarrollo Humano es el fortalecimiento de las capacidades de las personas en sus contextos socioculturales; que tengan posibilidad de acceder a las oportunidades en términos de salud, educación, empleo, vivienda, seguridad social, servicios básicos, etc. Para que el desarrollo humano sea efectivo para todos los ciudadanos de un país, es necesario hacer uso de los derechos culturales, sociales y económicos, entonces, el Estado está obligado a procurar la igualdad de oportunidades para lograr su desarrollo y bienestar.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de la ONU. “El ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración está sujeto a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.” Informe de Desarrollo Humano 2010 (CDI 2008b, 45).

La estrecha relación entre desarrollo humano y derechos es primordial, el derecho al desarrollo es a la vez un derecho humano individual y colectivo, relacionado con el conjunto de derechos humanos que son; civiles, políticos, sociales, culturales y

económicos, para lograr el desarrollo se ocupa de ampliar las capacidades de las personas, es decir el derecho al desarrollo se funda de preceptos “universales, indivisibles, interdependientes, integrales, dinámicos y progresivos. (CDI-PNUD, 2006:40).

Desde hace varios siglos la población indígena se enfrenta a una sociedad que no reconoce y no valora su diversidad cultural, continuamente se desprecia su lengua y cultura provocando que éstos se avergüencen y la oculten. Esta situación no debe continuar en el campo de las relaciones sociales mucho menos en las instituciones gubernamentales, por ello, es tarea de todos establecer condiciones de equidad, diálogo entre el pueblo y el gobierno para una sociedad incluyente. Se vulnera el derecho a la participación social e igualdad para las mujeres, ya que se enfrentan a los usos y costumbres de las localidades porque se rigen bajo sus propios criterios y reglas no escritas, que transgreden los derechos humanos.

Dentro del periodo que nos ocupa 2006 -2015 y de acuerdo a los datos referidos anteriormente se estima que aproximadamente el 70% de la población carece de seguridad social, 40% de la población carece de vivienda digna al no contar con piso firme, techos de concreto, servicios de drenaje, agua y luz. Un 32.9% de los habitantes carece de alimentos suficientes y de calidad para mantener buena salud. INEGI, (2010). Información Estadística Básica de Hidalgo.

En cuanto a los servicios médicos la población está desprotegida, ya que aun cuando existen centros y/o casas de salud en las localidades, no se cuenta con médicos y medicamentos, desafortunadamente los dos hospitales de libre acceso para la población indígena son insuficientes y los servicios de especialidades son muy tardados lo que provoca decesos en niños y adultos por falta de recursos.

Hasta 2011 todos los mexicanos debían cursar educación básica; preescolar, primaria y secundaria, a partir de 2012 la educación media superior es obligatoria,

sin embargo, no se ha logrado ese propósito en el municipio a pesar de todas las facilidades de becas que ofrecen las instituciones educativas y gubernamentales.

Se puede afirmar que en las localidades de Ixmiquilpan ha habido avances en materia de infraestructura educativa, más jóvenes concluyen sus estudios de nivel medio superior, han mejorado carreteras y servicios básicos, en lo social se han mejorado las viviendas, pero no su cuidado y aseo. Existen casas tipo residencia (abandonadas) en las localidades de personas que han emigrado.

Es cierto que algunos habitantes de las localidades indígenas han tenido crecimiento económico con apoyo de familiares que trabajan en Estados Unidos de Norteamérica, no se puede determinar que en el municipio haya un desarrollo humano en todos los contextos porque el crecimiento económico no es equitativo con la cultura y educación de las personas. Algunas personas cuentan con dinero, no así con educación y cultura cívica, lo que afecta su desenvolvimiento en la sociedad para defender sus derechos humanos y sociales.

A pesar de las riquezas naturales de la región, el arduo trabajo de hombres y mujeres originarios la marginación y discriminación hacia las mujeres prevalece que a pesar de las diversas políticas y programas sociales implementadas desde 1937 en Ixmiquilpan por los tres niveles de gobierno con el fin de mejorar el desarrollo humano y económico de los habitantes mismos que no han impactado en la población de Ixmiquilpan como se planeó, porque aún cuenta con varias localidades consideradas de alta marginación, de acuerdo al catálogo de localidades indígenas, CONAPO, (2010).

Asimismo, según datos del 12 de junio de 2010 el Índice de Desarrollo Humano con Servicios en este municipio era de 0.8588. INEGI, (2016). Anuario Estadístico y Geográfico de Hidalgo. Dicha información nos permite tener una visión de la situación que prevalece en las distintas poblaciones con rezago social y económico.

Capítulo III.- Antecedentes, marco jurídico, estructura, reglas de operación y funcionamiento del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas en Ixmiquilpan.

3.1 Antecedentes generales de programas sociales en el municipio

El Estado mexicano desde hace varias décadas se han enfocado a la disminución del rezago económico y social de los indígenas del país, de los cuales Ixmiquilpan, fue beneficiado con programas como; tiendas de abasto popular Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), creado desde 1937 enfocado a las mujeres para fomentar la equidad, el liderazgo, empoderamiento, participación social y política de manera incluyente. (Archivo Municipal, Sección Presidencia año 1937).

Durante el periodo de desarrollo estable el gobierno ha promovido políticas públicas y sociales que tratan diversos aspectos de la compleja realidad de los pueblos indígenas. En el año 1948, el Presidente Miguel Alemán Valdés, presentó la iniciativa para la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) cuya política indigenista buscaba usar los aportes de la ciencia antropológica para conocer mejor las culturas indígenas y así poder promover eficientemente su aculturación de los grupos indígenas de México; es decir, la adopción voluntaria por parte de los indígenas de los elementos centrales de la cultura nacional, definida por la sabiduría de la mayoría mestiza del país. (Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1948).

El INI como organismo descentralizado tuvo como objetivos; investigar y resolver problemas de los núcleos indígenas, además para realizar obras de mejoramiento en coordinación con la Dirección de Asuntos Indígenas encargado de reorganizar las políticas públicas y los programas sociales del gobierno federal. (Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1948).

El organismo descentralizado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM), creado en su origen por acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de septiembre de 1951 mismo que fue ratificado mediante decreto del Honorable Congreso de la Unión publicado en el citado órgano oficial el 31 de diciembre de 1952, su objetivo; el estudio y solución de los problemas económicos y sociales de la zona del Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo. En Ixmiquilpan se promovieron programas de integración de las mujeres al ámbito laboral mediante la instalación de talleres (elaboración de cobijas), costura, bordados, artesanías y procesos de alimentos.

Durante el año 1953 se instituyó el Programa de Bienestar Social Rural puesto en marcha durante el gobierno del Presidente Ruiz Cortines para apoyar a las mujeres, ofreciendo jardines de niños, desayunadores infantiles en las ciudades, en cambio para las zonas rurales impartieron cursos de corte y confección, labores manuales que ya realizaban como: hilado de fibra de Maguey para ayates, bordados de blusas, faldas, rebozos, quixquemetl y telares de cintura), conservas de alimentos, etc. para que adquirieran conocimientos y poder desenvolverse fuera del rol doméstico (Archivo Municipal, Sección Presidencia año 1953).

En Ixmiquilpan las autoridades estatales y municipales organizaron grupos de mujeres con el fin de apoyarlas con proyectos productivos para generar autoempleo, desarrollo personal y apoyar a la economía familiar, para encauzar este propósito en el año de 1973 se instalaron 3 Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) en localidades estratégicos del municipio, por ejemplo: en El Dexthi San Juanico Zona árida al norte de Ixmiquilpan, en Capula, zona oriente y Panales zona sur-poniente del Municipio, centros dirigidos y subsidiados con recursos de (PIVM) sus principales actividades fueron: distribuir desayunos escolares, leche en polvo para niños y adultos, además mediante trabajadoras sociales, se orientó a las mujeres a cuidar su higiene personal, el de su familia, así como para limpiar sus viviendas (instalando baños y lavaderos públicos en los diferentes CDC), cultivar huertos

familiares, viveros de frutales, nopales, maguey, además, las enfermeras y maestros (as) realizaban labores de vacunación, desparasitación y prevención de enfermedades, se les impartía enseñanza a los niños, a las mujeres para impulsar la educación y valores hacia sus hijos pero principalmente aumentar su autoestima (Archivo Municipal, Sección Presidencia año 1973).

El Valle del Mezquital lo integran varios municipios con población indígena, algunos ciudadanos con gran iniciativa fundaron en 1975 el Consejo Supremo Otomí y/o Hñähñú (CSH) para defender los derechos de los Indígenas, gestionar servicios básicos, enfocándose a la promoción económica (tramitar proyectos productivos), política (gestiones administrativas, mayor participación en el gobierno de manera incluyente y con equidad de género) así como en el aspecto cultural rescatando tradiciones, costumbres y fomentando la lengua en los habitantes del Municipio. (Entrevista al Prof. Apolinar Quiterio Hernández, uno de los fundadores de esta organización que aún gestiona apoyos para la población).

Después de varias décadas el gobierno federal consideró dar un enfoque diferente al programa indigenista, es decir, los programas del INI se transfirieron a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) mediante la Ley Publicada en el DOF de fecha 21 mayo de 2003, en sustitución del Instituto Nacional Indigenista (INI) sus acciones se conocía como Fondo Indígena (Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas); entonces, se pensaba que su éxito sólo dependía del grado de participación de las beneficiarias del Programa, así como de su permanente capacitación en habilidades personales y productivas, lo que a su vez les aseguraría el acceso a los bienes materiales y simbólicos de su región o comunidad.

Con la creación de la CDI se implementó el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) cuyo objetivo es: orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y

comunidades indígenas, desde luego con la convicción y norma que establece la obligación de garantizar a las mujeres indígenas de México a una vida libre de violencia, exclusión y su acceso a los derechos humanos fundamentales para aspirar a las oportunidades de desarrollo social.

Resultado de un proceso de aprendizaje en la implementación de dicha política indigenista, la CDI en 2003 pasó de una política de aculturación a una de respeto de la identidad cultural y de la conciencia indígena que mantienen los pueblos y las comunidades de las 62 etnias del país como los Otomíes de Ixmiquilpan, favoreciendo su acceso a los derechos humanos, principalmente procuró lograr la equidad de las mujeres mediante una organización comunitaria, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21 mayo de 2003.

Durante 2004, a partir de los profundos cambios institucionales provocados por la fusión de la entonces Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI) se traspasó el Fondo Indígena a cargo de SEDESOL a la CDI, modificándose las vertientes del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con dos cambios fundamentales, dicho Programa desapareció como tal y el enfoque de Organización Productiva para Mujeres Indígenas se innovó en el Programa (POPMI).

Al comienzo del programa, el fondo económico y su normatividad tuvieron como instancia ejecutora la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), apoyándolas con financiamiento a fondo perdido e instalar una microempresa utilizando recursos y materias primas de su localidad; auto emplearse y obtener ingresos económicos como un medio para impulsarlas en el marco de una política global de equidad de género que atravesara todos los ámbitos de contenido, operación y desarrollo de proyectos productivos, no sólo para mejorar la economía de las mujeres y sus familias, también para ofrecer posibilidades de desarrollo personal.

3.2 Marco normativo

En este contexto, el marco normativo sirve para crear una interacción bajo ciertos términos y valores que permitan una sana convivencia, así como el respeto a todos los derechos de cada individuo, por ello se desarrollará los principales aspectos de la Ley que funda la creación de la instancia gubernamental Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que es regulada por la Ley aprobada con fecha 21 de mayo de 2003, que abroga la Ley del Instituto Nacional Indigenista del año 1948; se reforma la Fracción VI y se deroga la fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además se Reforma el primer párrafo del artículo 5º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley de la Comisión en su capítulo I, artículo 1º, indica que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal. Sus objetivos y funciones ya fueron descritos al referir los antecedentes de este programa.

De acuerdo a los cambios políticos, económicos y sociales se han creado otras normas y lineamientos a favor de los grupos indígenas, por ejemplo: el poder ejecutivo firmó en 2013 el Pacto por México el cual, en su apartado 1.6 Derechos de los pueblos indígenas, señala que a partir del cambio de Gobierno Federal y de acuerdo a “las últimas cifras de pobreza en México confirman lo que ha sido una constante en el desarrollo de nuestro país: los indígenas están mayoritariamente excluidos del mismo. Casi siete de cada 100 mexicanos son hablantes de una lengua indígena”.

“De éstos, ocho de cada diez son pobres, la mitad de los cuales vive en pobreza extrema. Para revertir esta injusta situación se establecerá una política de Estado para que los indígenas ejerzan en la práctica los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos” Pacto por México, (2013).

Para lograr este objetivo, se impulsarán las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las comunidades indígenas.
- Educación, salud e infraestructura.
- Créditos para los habitantes de las comunidades indígenas como prioridad presupuestal.
- Acceso equitativo a la justicia y a la educación”.

Lo anterior indica que el Gobierno Federal se ocupa de las necesidades de los pueblos indígenas mediante la implementación de políticas públicas y sociales.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, eje número II México Incluyente, en su Estrategia 2.2.3 *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*, propone “Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos” con acciones como la capacitación, desarrollo de proyectos productivos, la comercialización de productos generados, respetando su cultura y valores, impulsando políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en sus regiones indígenas para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad aprovechando sus conocimientos tradicionales.

El programa POPMI se sujeta a lo dispuesto por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 2013, que establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social por medio de un proceso participativo de amplio alcance que pretende conjugar esfuerzos y recursos de la Federación, los estados, municipios, el sector privado y social, así como instituciones internacionales para combatir el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada a personas con pobreza extrema para eliminar la desnutrición infantil aguda.

Con este conjunto de instrumentos jurídicos y programas, los representantes gubernamentales de la federación, estados y municipios, establecerán convenios para fomentar estrategias y acciones que coadyuven a mejorar la calidad de vida de los grupos indígenas en situación de marginación y pobreza.

3. 3 Estructura y reglas de operación del programa POPMI

Mediante la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Gobierno Federal, instrumenta el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), a partir del reconocimiento de la problemática específica de la mujer indígena, que presenta características de mayor desventaja con respecto al resto de las mujeres del país y menores posibilidades de desarrollo humano.

A la Comisión se le confieren las siguientes funciones:

I.- Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia.

II.- Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.

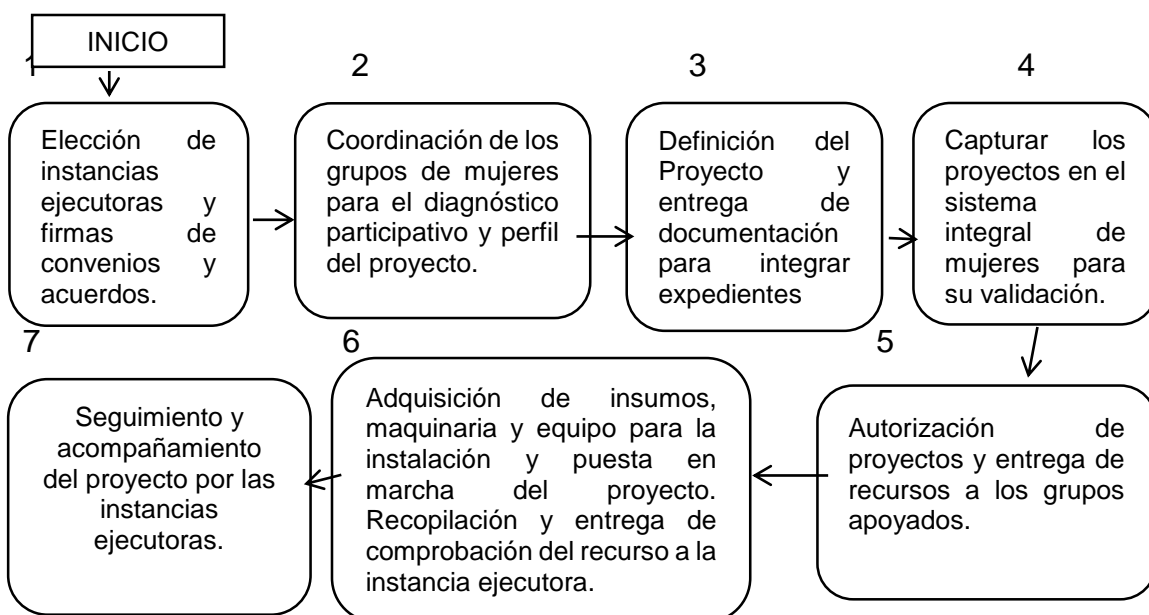
III.- Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deben consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos o comunidades indígenas; en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, los municipios; de interlocución con los pueblos o comunidades indígenas y de concertación con los sectores social y privado.

Los objetivos de este organismo son contribuir al desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas, coadyuvar a su libre determinación y al ejercicio de su autonomía, además coordina y evalúa las acciones de todas las secretarías y organismos del gobierno relacionados con los pueblos indígenas, para vigilar el cumplimiento de los objetivos mencionados (RO. DOF, 2013).

Con el Programa POPMI se pretende contribuir para mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización, participación en la toma

de decisiones, a través del desarrollo de un proyecto productivo que les permita obtener recursos económicos, con base a la estructura siguiente:

Anexo 1. Flujograma operativo del POPMI 2004 en siete etapas.

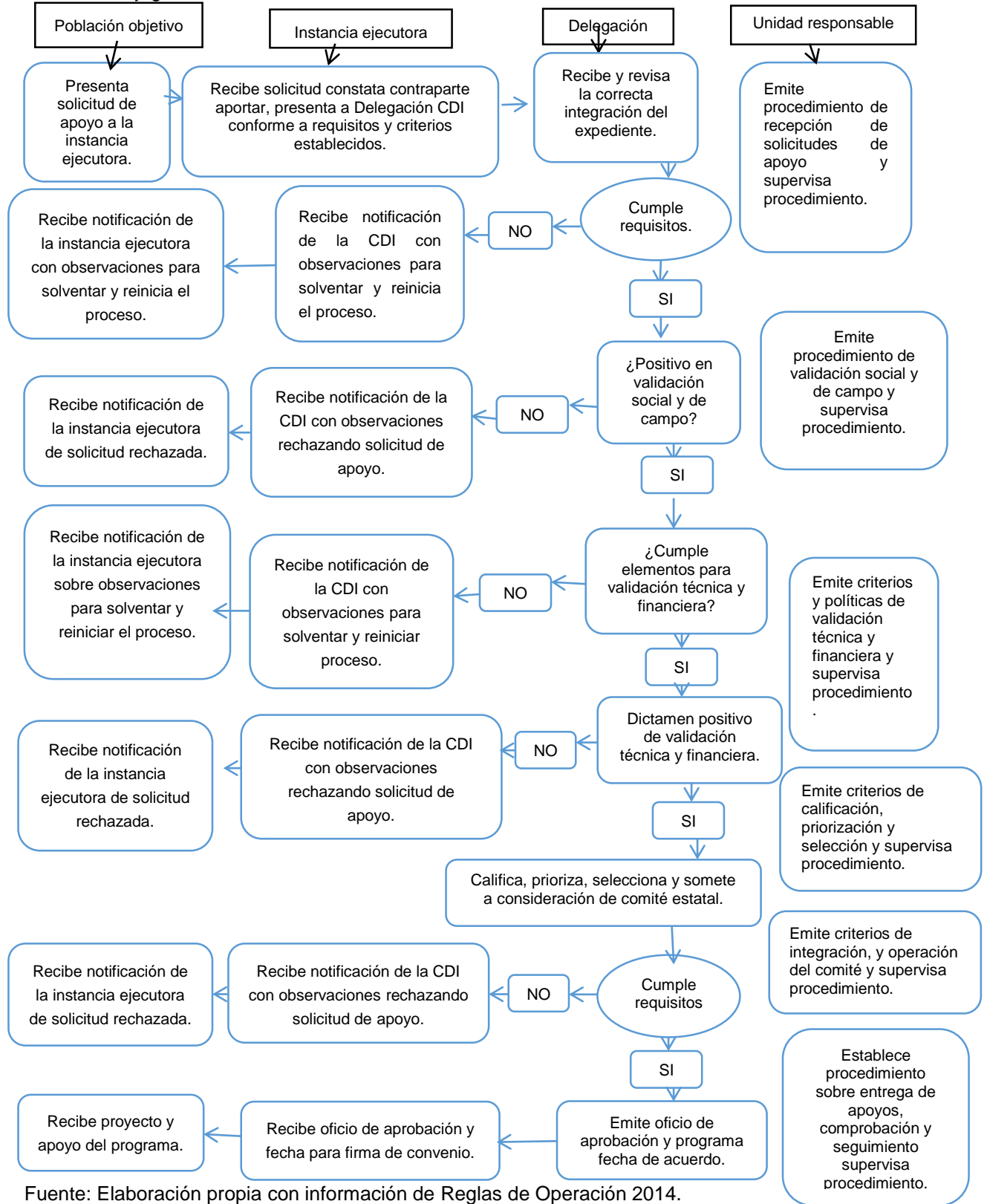


Fuente: Elaboración propia con información de Reglas de Operación DOF, 28-05-2004.

El POPMI se posicionó desde su creación, como un programa de apoyo exclusivo para mujeres indígenas, impulsándolas a organizarse para desarrollar proyectos productivos y hacerlos crecer en dos aspectos: primero, a un nivel individual, a través de aprender habilidades técnicas y sociales, que las empodere; segundo, a nivel de organización, como grupo solidario, para salir de su condición de pobreza, exclusión, subordinación y marginalidad dentro de sus comunidades (Lovera, 2010).

Desde 2004 a 2013 el POPMI se concibió como una estrategia interinstitucional dirigida al desarrollo productivo de grupos de mujeres indígenas; mediante la implementación de proyectos productivos en sus comunidades de origen, utilizando como principales herramientas, el acceso a la propiedad, los recursos productivos, la capacitación técnica, el acompañamiento, la toma de decisiones y empoderamiento en su ámbito de participación social. Por diversos cambios estructurales en 2014 funcionó con la estructura siguiente:

Anexo 2. Flujoograma PROIN 2014.



Fuente: Elaboración propia con información de Reglas de Operación 2014.

Debido al cambio de nombre a Programa para la Producción y Productividad Indígena (PROIN) en 2014 hubo algunas variantes como el de Mujer Indígena Básico (MIBA), apoyos mixtos para empresas ecoturísticas, rescate de tradiciones, apoyos para rehabilitar servicios básicos de agua, luz y drenaje para reducir la pobreza-discriminación de los indígenas que viven en diferentes estados y municipios del país.

Para que un programa social sea efectivo, los representantes de las instituciones públicas y los organismos descentralizados en México deberán sujetarse a los lineamientos de un marco normativo para delimitar sus funciones, sus acciones serán de acuerdo con la estructura del programa estipulado en las reglas de operación, para ello, haré referencia de sus características más importantes para comprender su objetivo, implementación y eficiencia en beneficio de la sociedad.

Las reglas de operación (RO) de los programas creados por el gobierno son necesarias, para el caso que nos ocupa el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas desde su comienzo contó con RO con la finalidad de planear, organizar y controlar los recursos económicos autorizados a las personas seleccionadas que viven en localidades consideradas de alta marginación.

Con fecha 28 de mayo de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación, como primer instrumento normativo que rige el cumplimiento del programa federal POPMI en las entidades federativas y municipios.

Según las reglas de operación del año 2004 los objetivos del programa son:

- Impulsar la participación de las mujeres indígenas en procesos organizativos en torno a un proyecto productivo definido por ellas mismas, atendiendo a los criterios de equidad, género, sustentabilidad, interculturalidad y derechos.

- Facilitar el desarrollo de las capacidades y habilidades de las mujeres indígenas mediante capacitación y asistencia técnica orientadas a la consolidación de la organización y el desarrollo de su proyecto productivo.
- Promover la apropiación y permanencia de los proyectos de organización productiva de las mujeres indígenas con el fin de que éstas obtengan un beneficio económico que les permita mejorar su participación en la economía familiar.

Los integrantes del poder legislativo aprueban recursos para financiar la ejecución de Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas que permitan a grupos de la población rural mejorar sus condiciones de vida y posición social, mediante la promoción de procesos organizativos con perspectiva de género, sustentabilidad y multiculturalidad, generar alternativas de ocupación e ingresos que impacten directamente a su familia, así como indirectamente en el desarrollo económico y social de las localidades a las que pertenecen.

El programa POPMI atiende de manera prioritaria a 25 entidades federativas de la república entre ellas al estado de Hidalgo, los fondos para financiar el POPMI provienen de un subsidio público y no es exigible su reembolso; sin embargo, para promover la permanencia del proyecto y la capacidad de autogestión de las integrantes, se fomenta el ahorro y la recuperación del recurso financiado que se reparte como utilidad entre las socias, o se reinvierte en el mismo proyecto.

Desde otra visión el POPMI pretende que los indígenas, promuevan procesos organizativos, la equidad de género y el respeto a la multiculturalidad, es uno de los ocho programas de desarrollo social a cargo de la CDI sujeto a Reglas de Operación (RO). Está dirigido específicamente a las mujeres indígenas con escasa práctica organizativa y económica-comercial; brinda apoyos para procesos productivos e incluso de autoconsumo que les permite, mediante capacitación y asistencia técnica, impulsar, consolidar su organización y proyecto, teniendo la posibilidad de

acceder en un futuro a otras fuentes de apoyo y de abrir espacios de reflexión respecto a su condición social y de autoestima (RO. DOF, 2009).

A pesar de haberse creado el programa en 2004, en este municipio los apoyos para proyectos productivos se otorgaron a partir del año 2006, la instancia ejecutora está ubicada en la colonia La Joya de El Nith, Ixmiquilpan, permaneciendo las mismas condiciones para el otorgamiento de apoyos.

Durante varios años los procesos de organización y aprobación de apoyos para proyectos productivos fue con base a las reglas de operación descritas, posteriormente en el año 2010 se modificaron algunos puntos de las reglas de operación del programa POPMI, se indica en un cuadro comparativo de 2004 a 2014 los cambios más significativos realizados durante el periodo que se analiza, como es la población objetivo, número de integrantes por grupos para ser beneficiadas, recursos económicos y/o monto aprobado por año, los tipos de apoyos y criterios de elegibilidad.

Núm. 4 Cuadro comparativo de las RO del programa POPMI-PROIN de 2004 a 2014					
Fecha de RO	Población objetivo o cobertura	Núm. de integrantes por grupo	Monto aprobado por año	Tipos de apoyos	Criterios de elegibilidad
2004 a 2009	A mujeres que vivan en localidades con 40% y más de población indígena con alta o muy alta marginación, con población mínima de 150 habitantes	16 mujeres	De \$8,000.00 ocho mil pesos por cada integrante del grupo y con un máximo de \$100,000.00 por proyecto o grupo organizado	Básico, por 1ª vez para continuidad y fortalecimiento solo hasta el 50% del monto asignado al principio.	Mujeres mayores de edad, en caso de ser menores que ya tengan hijos, que hablen la lengua, ser originarias de la localidad elegida.
2010 A 2012	A mujeres que vivan en localidades con 40% y más de población indígena con alta o muy alta marginación, con población mínima de 150 habitantes	12 mujeres y/o 10 como mínimo	Desde \$120,000.00 hasta un máximo de \$150,000.00 por proyecto o grupo organizado, para los de continuidad hasta de \$60,000.00	Básico, por 1ª vez Intermedio 2ª vez De fortalecimiento 3ª vez	Mujeres mayores de edad, en caso de ser menores que ya tengan hijos, aunque no hablen la lengua, ser originarias del pueblo o vecinas por contraer matrimonio, previa justificación de autoridades locales.

2013	A mujeres que vivan en localidades con 40% y más de población indígena con alta o muy alta marginación.	8 mujeres como mínimo.	Con un máximo de \$150,000.00 y para los de continuidad hasta la cantidad de \$75,000.00 por proyecto.	Básico, por 1ª vez Intermedio 2ª vez de fortalecimiento 3ª vez.	Mujeres mayores de edad, en caso de ser menores que ya tengan hijos, aunque no hablen la lengua, ser originarias del pueblo o vecinas, previa justificación.
			Existen apoyos hasta de \$150,000.00 en caso de siniestros naturales.		
Ante los cambios estructurales de la política social el programa POPMI pasó a ser PROIN con las siguientes características					
2014	A los habitantes indígenas hombres y mujeres que sean integrantes de un grupo de trabajo o sociedad de productores legalmente constituida con 40% y más de población indígena con alta o muy alta marginación. Que se encuentren en la cobertura del Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.	5 cinco personas como mínimo y con la posibilidad de que los integrantes sean de la misma familia	Desde los (\$250,000.00 doscientos cincuenta mil pesos. \$500,000.00 quinientos mil pesos) (1'000.000.00 un millón de pesos)	Para el nivel básico, Para nivel intermedio y Para el nivel avanzado, cuando se refiere a proyectos ecoturísticos.	Para fomentar la equidad de género, hombres y mujeres que vivan en localidades, consideradas de alta y muy alta marginación. Aun cuando no hablen la lengua indígena y justifiquen ser vecinos.

Fuente: Elaboración propia con información de RO y del Centro Coordinador CDI Ixmiquilpan.

I.- Población Objetivo para otorgar Proyectos de Organización Productiva

Serán sujetas de los apoyos del Programa las mujeres indígenas, mayores de edad que conformen grupos de 16 a 10 mujeres como mínimo. Asimismo, podrán ser beneficiarias mujeres indígenas menores de edad que al contraer matrimonio (aun cuando no hablen otomí por ser de otro estado), vivan en pareja o sean madres solteras, quienes adquieren responsabilidades en la manutención del hogar, siempre que formen parte de un grupo de trabajo con equidad de género.

II- La cobertura para la implementación de este programa será en:

Localidades con 40% y más de población indígena, con alta o muy alta marginación, preferentemente fuera de las cabeceras municipales; que su población sea de más de 150 personas indígenas.

Las fuentes de información para identificar estas localidades son los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el grado de Marginación 2010, generado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la información del Sistema Nacional de Indicadores de la CDI, la base de datos de las microrregiones indígenas que participan en la Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad y el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.

Las mujeres indígenas que se encuentren fuera de la cobertura descrita y que contaron con apoyos del Programa en ejercicios fiscales anteriores, podrán ser objeto de segundos o terceros apoyos según corresponda, a través de una justificación por escrito de la Delegación Estatal de la CDI que corresponda.

Conforme a las Reglas de Operación también se puede apoyar a grupos de mujeres migrantes mexicanas siempre y cuando justifiquen mediante las autoridades locales, su estancia por más de tres años en alguna localidad catalogada por la CONAPO con alto o muy alto grado de marginación y se le podrá destinar hasta un 30% del techo financiero por entidad federativa.

La vigencia de las reglas de operación fue durante tres años 2010-2012, sin embargo, han cambiado porque deben adaptarse a las condiciones y expectativas de los operadores en las diversas entidades, evaluando estrategias implementadas y resultados desde la visión de los funcionarios; las modificaciones son en cuanto al número de integrantes (de 12 a 10 mujeres) para ser apoyadas como grupo.

III Tipos y montos de apoyo para proyectos productivos

De acuerdo al párrafo anterior los grupos de mujeres podrán recibir recursos de primera vez hasta por un monto de \$150,000.00 (Ciento cincuenta mil pesos m.n. 00/100) para proyectos de organización productiva, que permitirá adquirir insumos, materias primas, pago de flete o transportación, capacitación en ecotecnias y pago de asistencia técnica en un 20% del monto aprobado, si el proyecto está consolidado puede tener apoyo de continuidad de \$75,000.00 (Setenta y cinco mil pesos M.N. 00/100) para adquisición de medio de transporte justificando su uso y no excederse del 50% del monto asignado.

Existen apoyos para situaciones de emergencia en caso de siniestros o desastres naturales que interrumpan las actividades productivas de las mujeres hasta por un monto de \$150,000.00 (Ciento cincuenta mil pesos M.N. 00/100) cumpliendo con documentos firmados por autoridades locales (Delegado, Comisariado ejidal o comunal) y las integrantes del grupo que comprueben el hecho ocurrido, acompañando inventario de pérdidas y evidencia fotográfica.

Las reformas más significativas según las (RO) de 2014 fue el cambio de nombre de POPMI a PROIN Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena para lograr el desarrollo integral y la equidad de género integrándose grupos de 5 entre hombres y mujeres indígenas, ser de la misma familia y se divide en tres niveles; básico, intermedio y avanzado. Lo más favorable es el aumento de recursos económicos, los apoyos oscilan desde los (\$250,000.00 doscientos cincuenta mil pesos) para el nivel básico, (\$500,000.00 quinientos mil pesos) para nivel intermedio y (1'000.000.00 un millón de pesos) para el nivel avanzado, cuando se refiere a proyectos ecoturísticos.

El apoyo se orienta a la actividad agrícola, de traspatio, pecuaria, forestal, pesquera, acuícola, agroindustrial, artesanal, de servicios, turismo de naturaleza,

considerando siempre las vocaciones y potenciales productivos, así como la experiencia y características de las comunidades indígenas a beneficiar.

Cuadro 5 Tipos de apoyo según Reglas de Operación 2014				
Tipo de apoyo	Nivel	Sujeto de Apoyo	Aportación Máxima de CDI, según instancia ejecutora, nivel y tipo de municipio	Monto Máximo y frecuencia de Apoyos.
			1. Instancia ejecutora estatal o municipal:	Hasta \$250,000.00 por apoyo.
	Básico	Grupos de Mujeres Indígenas sin experiencia organizativa previa		Un apoyo por ejercicio fiscal.
a) Mujer Indígena			Cualquier Municipio: hasta el 80% de la inversión total.	Hasta tres apoyos en tres ejercicios fiscales diferentes, sin que el importe total de los tres rebase \$500,000.00
		Grupos de Mujeres Indígenas con experiencia organizativa		Hasta \$500,000.00 por apoyo. Un solo apoyo
	Intermedio	Empresa de mujeres indígenas	2. Otra Instancia ejecutora:	Hasta \$1'000.000.00 por apoyo. Un solo apoyo.
		Empresa Integradora de Mujeres Indígenas	Cualquier Municipio: hasta el 100% de la inversión total.	Hasta \$2'000.000.00 por apoyo.
	Avanzado			Un solo apoyo
		Asistencia Técnica		

Tipo de apoyo	Nivel	Sujeto de Apoyo	Aportación Máxima de CDI, según instancia ejecutora, nivel y tipo de municipio	Monto Máximo y frecuencia de Apoyos.
	Básico	Grupos de Indígenas sin experiencia organizativa previa	1. Instancia ejecutora estatal o municipal:	Hasta \$250,000.00 por apoyo.
			1.1 Nivel Básico.	Un apoyo por ejercicio fiscal.
			Cualquier Municipio: hasta el 80% de la inversión total.	Hasta tres apoyos en tres ejercicios fiscales diferentes, sin que el importe total de los tres rebase \$500,000.00
b) Proyectos Productivos Comunitarios			1.2 Nivel Intermedio y Avanzado.	
			Municipio prioritario: hasta el 80% de la inversión total.	Hasta \$500,000.00 por apoyo.
		Grupos de Indígenas con experiencia organizativa	Municipio no prioritario: hasta el 50% de la inversión total.	Un solo apoyo
	Intermedio		2. Otra Instancia ejecutora:	Hasta \$1'000.000.00 por apoyo.
		Empresa Indígenas	Cualquier Municipio: hasta el 100% de la inversión total.	Un solo apoyo.
	Avanzado	Empresa Integradora de Indígenas		Hasta \$2'000.000.00 por apoyo.
				Un solo apoyo
	Asistencia Técnica			Hasta el 10% adicional, respecto del monto total del proyecto productivo.

Fuente: Reglas de Operación 2014 de PROIN de la CDI.

IV Criterios y Requisitos de Elegibilidad

Los siguientes criterios y requisitos (documentación) serán verificados o recopilados durante las reuniones con los grupos en sus localidades de origen por personal de las Delegaciones estatales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o de ejecutoras externas, y son para:

- Proyectos nuevos

1.- Acreditar identidad de todas las integrantes del grupo en la que demuestren que habitan en las localidades establecidas en la cobertura, presentar original para cotejo y copia de los siguientes documentos de todas las integrantes del grupo:

- Credencial del Instituto Federal Electoral (IFE).

En caso de menores de edad con responsabilidad en la manutención del hogar, se aceptará una constancia de identidad expedida por alguna autoridad comunitaria.

- Clave Única de Registro de Población (CURP).
- Acta de Nacimiento.

Que el grupo completo esté interesado en recibir los apoyos del Programa.

Presentar escrito debidamente firmado por todas las integrantes del grupo, en el que manifiesten su conformidad de cumplir la normatividad del Programa y se comprometan a participar en las actividades de planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos productivos coordinados por la instancia ejecutora.

Documento, firmado por todas las integrantes del grupo, donde declaren y acrediten no ser deudoras ni beneficiarias de otros Programas o Fondos de la CDI.

En su caso, podrán declarar ser beneficiarias de otros Programas, siempre que los objetivos de los proyectos de ambos programas sean complementarios.

Tener nula o poca experiencia organizativa.

Presentar escrito, firmado por todas las integrantes del proyecto, donde declaren no pertenecer a ningún grupo de trabajo productivo, si una integrante deserta no debe sustraer del local ningún material o equipo y firmará su renuncia voluntaria.

Que no sean o hayan sido promotoras indígenas de Programas gubernamentales u organizaciones, comprobarlo con escrito firmado.

Corroborar que, en la localidad de residencia de las mujeres indígenas, no existan registros sobre proyectos que incumplieron la normatividad del Programa.

- Proyectos de continuidad

Para la CDI que la mujer indígena logre capacitarse, auto emplearse, mejorar su autoestima, alcanzar el poder de decisión y obtener un ingreso para contribuir al gasto familiar es un gran resultado, aunado a la introducción de nuevos productos al mercado se cataloga un grupo exitoso, por ello, para estimular su esfuerzo dentro de las reglas de operación se ha estipulado otorgar 2º y 3er apoyo a los grupos de mujeres que cumplen con lo siguiente:

- Documentación presentada para primer apoyo (indicado en apartado)
- Que el grupo se encuentre activo y organizado con al menos el sesenta por ciento (60%) de las integrantes que recibieron el primer apoyo.
- Que el proyecto apoyado esté operando, haya transcurrido cuando menos un ciclo productivo o seis meses a partir de su inicio y el apoyo solicitado esté justificado.
- La última fase de la cédula de seguimiento capturada en el Sistema Integral de Mujeres considerando la necesidad del apoyo.
- Que el grupo haya comprobado en su totalidad el recurso de los apoyos anteriores.
- Expediente de la comprobación de los apoyos anteriores al grupo

Debido a las nuevas políticas sociales de desarrollo con identidad de género para los indígenas, la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena (CGFDI) de la CDI, es la instancia facultada para interpretar las Reglas de Operación y proponer modificaciones en el año 2014 del POPMI a Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN).

Se apoya con lo estipulado en la Constitución Política en su artículo 2° apartado B indica que “La federación, los Estados y los Municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades las cuales deben ser diseñadas y operadas juntamente con ellos”.

El gobierno se sustenta del Programa Especial de Pueblos Indígenas 2014-2018, que establece como objetivo 4, mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos, para lo cual propone la estrategia para fomentar el desarrollo de las capacidades y potencialidades productivas de las comunidades y regiones indígenas; promover esquemas de capacitación para la gestión de proyectos y la formación para el trabajo y la integración productiva de la población indígena; así como implementar acciones que impacten favorablemente la productividad, la innovación y el nivel de ingreso de las comunidades y familias indígenas. (ROP, 2014)

Sus objetivos específicos:

- Otorgar, previa dictaminación y selección, según reglas de operación vigente apoyos a la población indígena organizada en grupos de trabajo o sociedades de productores para el desarrollo de actividades productivas sostenibles, que generen ingresos monetarios y no monetarios que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida.
- Brindar capacitación técnica para la producción y comercialización que las sociedades cuenten con condiciones necesarias para producir los bienes y servicios de calidad.

- Desarrollar estrategias de carácter comercial que permita consolidar la presencia en los mercados de los productos y servicios ofertados por la población indígena, a través de apoyos para la mejora de las marcas, etiquetas, códigos de barras, tablas nutrimentales o cualquier necesidad mercadológica.

Una estrategia que fortaleció al programa fue la reducción de 5 personas por grupos donde se integren hombres y mujeres para fomentar la igualdad, equidad de género e interactuando experiencias y mutua corresponsabilidad productiva, además pueden ser miembros de la misma familia, fortaleciendo la interculturalidad. Por ello, se puede apoyar a localidades diferentes a las mencionadas, siempre y cuando la CDI identifique proyectos productivos que mejoren las condiciones económicas de los habitantes.

Se pretende encauzar el potencial productivo-alimentario de traspatio o el auto abasto; para satisfacer las necesidades de alimentación, nutrición y bienestar de las familias indígenas; promover y aprovechar el uso apropiado de los recursos naturales a través de promover la agro-ecología en los proyectos agrícolas y el manejo alternativo en el caso de los pecuarios; además promover y mejorar las condiciones de higiene, salud y nutrición de las familias beneficiadas, así como el acceso a recursos como la energía y ahorrar tiempo libre en el trabajo doméstico.

El personal operativo podrá otorgar apoyos de nivel básico, a grupos integrados total o parcialmente por jóvenes menores de edad emancipados por causa de matrimonio en términos de lo dispuesto por el Art.443 Frac. II del Código Civil Federal, siempre y cuando se destinen a ramas de actividades que no pongan en riesgo su integridad personal, de acuerdo con lo previsto por la Ley Federal del Trabajo. A este tipo de apoyo se podrá destinar hasta el 10% del presupuesto asignado a proyectos productivos de nivel básico. Pueden solicitar proyectos nuevos y de continuación siempre y cuando se hayan comprobado correctamente

los recursos de proyectos anteriores en la adquisición de insumos y materias primas, con la finalidad de dar certeza y credibilidad al programa.

Desde su creación e implementación el Programa POPMI fue dirigido exclusivamente a mujeres indígenas mayores de edad o menores de edad con hijos, que dominen una lengua en este caso el Otomí, que habiten en zonas de alta y muy alta marginación, a través de las modificaciones a las (RO) la población objetivo es la misma y las beneficiarias también hasta el año 2011, posteriormente, el recurso otorgado aumentó gradualmente, en comparación con la disminución del número de integrantes de 8 a 5 por grupo debido a la continua deserción de mujeres por incompatibilidad de caracteres, falta de organización y compromiso, aun cuando en 2014 se promovió la equidad de género de las personas que integran los grupos, así como al contratar hombres para fungir de promotores indígenas para la integración y coordinación de grupos en los pueblos.

Después de hacer referencia de los antecedentes, el marco jurídico, la estructura, reglas de operación del programa social POPMI-PROIN dirigido a grupos indígenas, cuyo objetivo pretende disminuir el rezago y la desigualdad en que viven los habitantes de Ixmiquilpan, se ha destacado los cambios más significativos a las RO de un periodo a otro durante diez años, con el cuadro comparativo, realizado con información de la Ley que rige a la CDI.

Al principio el enfoque que el gobierno federal a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con este programa social fue beneficiar a los grupos indígenas -únicamente a mujeres- según las expectativas fue conveniente modificar las reglas de operación del programa de manera incluyente donde hombres y mujeres formaron parte de un grupo productivo y recibieron apoyo económico a fondo perdido para iniciar un negocio, compartir experiencias y conocimientos en la creación e instalación de una microempresa teniendo un empleo a corto plazo con una visión de largo plazo para obtener recursos económicos con la finalidad de fomentar la igualdad y equidad de género entre los

grupos indígenas, realizando actividades conjuntas para fortalecer la convivencia familiar, reducir el rezago económico y mejorar en su desarrollo social.

3.4 Funciones de los promotores indígenas

Todo Centro Coordinador de la CDI y según los requisitos estipulados por las diferentes reglas de operación para fortalecer la organización de los grupos indígenas beneficiados con el Programa POPMI-PROIN se deberá apoyar de personal calificado y eficiente, por tanto, se exige que los Promotores sean bilingües otomí-español, mayores de edad, acreditar haber concluido la secundaria o estudios superiores, tener experiencia en trabajos comunitarios, justificar motivos de porqué desea ser promotora y firmar una carta de aceptación.

- Los promotores apoyarán a los grupos de mujeres indígenas asignados, en aquellas actividades que contribuyan a facilitar su organización, así como en la instalación y seguimiento de los proyectos de organización productiva.
- Brindar periódicamente información confiable y veraz a la dirección del Programa POPMI y/o Delegación Hidalgo sobre las actividades de los grupos asignados.
- Apoyar en la traducción, organizar y/o convocar a eventos relacionados con las actividades de promoción, fortalecimiento organizativo, elaboración de diagnósticos y perfiles de proyectos, contraloría social y otros afines al programa.
- Elaborar y dar cumplimiento a su programa mensual de acciones.
- Aplicar y replicar los conocimientos adquiridos en las capacitaciones que recibe con los grupos asignados.
- No manejar ni tener acceso a los recursos económicos del grupo.
- Portar credencial de identificación vigente otorgada por la CDI, cuando acudan a las localidades asignadas y presentarla cada vez que le sea requerida, misma que deberá entregar a la Dirección del Programa al término de su contrato.
- Llevar una bitácora con el registro de las acciones realizadas en campo, con los beneficiarios asignados, que incluya la huella o firma de los participantes.

- Las promotoras entregarán informes mensuales a los Centros Coordinadores o Delegación estatal de la CDI Hidalgo, a más tardar el último día del mes que reporta.

Cuando se inició la implementación del programa las funciones de las promotoras fueron enfocadas exclusivamente a las mujeres, debido a la mínima apertura de las indígenas en su desenvolvimiento (desconfianza, timidez, inseguridad) para relacionarse en un grupo de trabajo dirigido por hombres, al organizar actividades innovadoras, con el paso de los años el gobierno con una visión incluyente decidió fomentar la participación de hombres como promotores.

1.- A partir de la difusión del programa en las localidades las mujeres acuden a las oficinas de CDI, inician el llenado de Registro de Solicitud Apoyo para Proyecto Productivo de acuerdo al formato A1, el Formato A2 es para apoyo de continuación y el A3 es para registro de solicitudes no atendidas en el ejercicio fiscal inmediato anterior por insuficiencia presupuestal.

2.- En cada visita a las localidades los promotores realizan capacitaciones sobre organización, trabajo en equipo, liderazgo, autoestima, empoderamiento. Orientan a las mujeres sobre un proyecto factible de acuerdo a su contexto y recursos con que cuenta cada localidad, por ejemplo, (aves de traspatio) acuden a instalaciones de otros grupos para ver cómo trabajar y que material necesitan, para cotizar el precio de las herramientas, utensilios y maquinas necesarias, realizando el reporte al centro coordinador CDI, de esta forma los directivos cuantifican el monto a aprobarse y lo turnan al Comité Técnico para su aprobación.

3.- Cuando las mujeres reciben los recursos económicos ya cuentan con un comité que se hará cargo de realizar las adquisiciones e instalar todo el equipo en el local destinado para iniciar sus actividades del Proyecto Productivo.

Es obligatorio según RO para el coordinador del Programa POPMI-PROIN tutelado por la CDI realizar cursos y capacitaciones de temas como: Administración,

contabilidad, ecotecnias (para cuidar el medio ambiente y que los productos sean orgánicos) derechos humanos, derechos de las mujeres (para evitar la violencia intrafamiliar) y lograr la equidad de género, organizan encuentros de experiencias con las integrantes de otros grupos de los municipios donde tiene cobertura el centro coordinador para exponer y comercializar su productos en el estado de Hidalgo e interior del país, siempre buscando la interacción, el desarrollo y crecimiento económico de las mujeres indígenas y sus dependientes inmediatos.

3.5 Proyectos y recursos asignados a mujeres Indígenas en Ixmiquilpan

El Centro Coordinador de la CDI de Ixmiquilpan con clave 1304 puso en marcha el programa federal POPMI en el año 2006 iniciando con la promoción, evaluación de proyectos, designación de recursos y por cambios estructurales a partir de 2014-2015 este programa cambió al nombre de Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) periodo en el cual ha llevado a cabo planes y estrategias para favorecer a la población indígena en situación de marginación, realizando diversas acciones para aprobar recursos económicos que provienen de un subsidio público y las autoridades no exigen su reembolso a los grupos indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación para la instalación de diversos proyectos productivos.

Los proyectos que fueron aprobados hasta 2015 son: Invernadero de; rosas, alcatraces, hortalizas, jitomates, cocina eco-turística, tortillería, cría y engorda de porcinos-ovinos, de vacas lecheras, proceso de la leche (quesos, yogurt, cajetas, rompopo y dulces típicos), producción, comercialización; de huevo, hongos setas, engorda de pollo y venta de carne fresca, cocina gastronómica de la región, molino de nixtamal y especias, instalación de pollería-rosticería, talleres de costura, instalación de lavandería, elaboración de dulces típicos de la región, elaboración de embutidos de cerdo, producción de quesos y dulces con leche de cabra, tienda de abarrotes con papelería, instalación de granjas de traspatio, cultivo de hierbas aromáticas, taller agroindustrial para productos gourmet artesanales, elaboración de bordados y costura industrial.

De acuerdo con las reglas de operación se otorgan apoyos: 1° Proyectos nuevos siempre y cuando habiten en localidades establecidas en la cobertura. 2° de continuidad, que el grupo esté activo y compuesto con el 60% de las integrantes que iniciaron, que haya transcurrido seis meses después de otorgado el primer

apoyo y 3° de fortalecimiento si el grupo continua sus actividades regularmente y ha comprobado en su totalidad el recurso recibido con anterioridad.

Un grupo se considera exitoso por su organización, responsabilidad y trabajo cuando mujeres y hombres indígenas se integran para iniciar un proyecto productivo, algunos grupos han recibido uno, dos o tres apoyos en distintos años. A continuación, se realiza un resumen donde se aprecia el monto total de recursos económicos que es de \$9.782,857.47 pesos, asignados durante diez años en diversas localidades catalogadas de alta marginación en Ixmiquilpan, Hidalgo.

Cuadro 6. Proyectos aprobados, número de localidades y cantidad asignada por año de 2006-2015.			
AÑO	CANTIDAD ASIGNADA	NÚM. PROYECTOS Y APOYOS	NÚM. DE LOCALIDADES
2006	\$821,325.00	10 proyectos	Seis localidades
2007	\$340,010.00	5 apoyos	Cuatro localidades (4 proyectos nuevos y 1 de continuidad)
2008	\$549,000.00	7 apoyos	Cinco localidades, (5 proyectos nuevos y 2 de continuidad)
2009	\$388,290.00	4 apoyos	Dos localidades (2 proyectos nuevos y 2 de continuidad)
2010	\$287,550.00	3 apoyos	Una localidad (1 proyecto nuevo y dos de continuidad)
2011	\$1,781,100.47	14 apoyos	Diez localidades (13 proyectos nuevos y 1 de continuidad)
2012	\$1,766,900.00	17 apoyos	Cuatro localidades nuevas (13 proyectos nuevos y 4 de continuidad)
2013	\$550,000.00	7 apoyos	Seis localidades (2 proyectos nuevos y 5 de continuidad)
2014	\$930,000.00	5 apoyos	Dos localidades (todos nuevos proyectos)
2015	\$2,368,682.00	18 apoyos	Trece localidades (16 nuevos y 2 de continuidad)
Total	\$9.782,857.47	90 apoyos asignados en	41 localidades consideradas de alta marginación.

Fuente: Elaboración propia con información del Centro Coordinador, CDI con clave 1304 Ixmiquilpan, Hidalgo.

3.6 Población atendida en el municipio de Ixmiquilpan

Para conocer el número de población atendida durante el periodo que se analiza 2006-2015, se tomará en cuenta el número de localidades beneficiadas y el número de mujeres y hombres de cada grupo, de acuerdo a la información proporcionada por el coordinador del Programa POPMI-PROIN (relación de localidades con Núm. de mujeres beneficiadas por año) ya que en algunos casos se formaron hasta cinco grupos en una misma localidad, contando a partir del primer apoyo que oscila entre 5 a 13 integrantes, toda vez que en algunos grupos van desertando las mujeres y para el 2° o 3er apoyo el número de integrantes por grupo se reduce, lo cual provoca que la producción sea menor.

Cuadro 7		
Total, de población atendida en el municipio de Ixmiquilpan durante 2006-2015		
AÑO	NUM. DE BENEFICIADOS	LOCALIDADES
2006	117 mujeres indígenas	El Banxu, El Alberto, El Defay, El Huacri, Pueblo Nuevo y Julián Villagrán.
2007	29 mujeres indígenas	Ustheje, El Bojay y La Loma,
2008	71 mujeres indígenas	La Loma, San Pedro Capula*, Pozo Mirador, El Botho, El Meje y Puerto Dexthi.
2009	22 mujeres indígenas	El Mandho y El Nogal.
2010	14 mujeres indígenas	El Dezha.
2011	130 mujeres indígenas	Dexthi Alberto, Arenalito, Agua Florida, Loma de la Cruz, Ex Hacienda, El Carrizal, Cerro Blanco, La Loma López Rayón y Chalmita.
2012	140 mujeres indígenas	San Pedro Capula*, Cerrito Capula, La Huerta, La Palma Orizabita, y El Tablón.
2013	8 mujeres indígenas	San Pedro Capula*
2014	27 integrantes	Jahuey Capula*, La Palma Orizabita, Bangandho y San Pedro Capula*
2015	95 integrantes	Jahuey Capula*, San Pedro Capula*, Col. Del Valle, Ex Hacienda*, Bangandho, La Loma López Rayón*, La Heredad, Vázquez, San Juanico, el Nandho, Dios Padre , Maguey Blanco y Barrido.
TOTAL	653 personas beneficiadas durante este periodo.	*Nota: Las poblaciones repetidas integraron grupos y proyectos diferentes.

Fuente: Elaboración propia con información del Centro Coordinador CDI Ixmiquilpan.

Las 653 personas beneficiadas durante los diez años con recursos económicos otorgados por primera vez, descartando a mujeres que reciben apoyos de continuación 2° y 3° dotación para fortalecer sus microempresas, ello con la finalidad

de lograr un conteo real de los habitantes beneficiados con dicho programa, si se toma en cuenta que en el municipio de Ixmiquilpan cada familia se compone aproximadamente de seis personas que incluye esposo (a) e hijos, la población atendida directamente es de 653 personas por seis se obtiene una suma total de 3,918 habitantes beneficiados indirectamente con recursos federales asignados por el Centro Coordinador de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas con sede en Ixmiquilpan, Hidalgo.

Esta cifra de personas beneficiadas es mínima si consideramos que en el municipio hasta el año 2010 existían aproximadamente 23,130 habitantes consideradas de alta marginación y 14,403 habitantes en situación de extrema pobreza según datos de SEDESOL, (2015). Secretaría de Desarrollo Social.

Lo expuesto denota la falta de cobertura del programa, porque al reducir el número de integrantes por grupo, las oportunidades de auto emplearse es menor y los habitantes subsisten con las fuentes de empleo a su alcance, sin poder acceder a los apoyos que otros obtienen para disminuir su marginación.

IV Análisis e impacto del programa POPMI-PROIN en Ixmiquilpan.

4. 1 Metodología de Estudio

Esta investigación se ha abordado de manera cuantitativa y cualitativa, el método para este análisis es deductivo ya que precede a la observación es de acuerdo con una hipótesis que se tiene un lugar central, tanto para la definición de los objetivos como para la estrategia metodológica utilizada. Desde esta perspectiva se realizó trabajo de campo interactuando con las mujeres sin influir en los datos recogidos, buscando objetividad en la información presentando los resultados de encuestas, entrevistas y la observación del contexto en que viven los indígenas lo que permite efectuar una conclusión y proponer algunas recomendaciones.

HIPÓTESIS

A. Principal

El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas POPMI-PROIN, es susceptible de mejorar considerando el alto nivel de desigualdad y pobreza en que se encuentran las mujeres indígenas de Ixmiquilpan.

B. Secundaria

De acuerdo con las cualidades de trabajo y a sus necesidades las mujeres indígenas tienen como forma de vida la participación comunitaria, esta es una condición importante que coadyuva a que un programa social como el POPMI-PROIN se pueda implementar de forma expedita, con responsabilidad y unidad de los integrantes en diversas localidades del municipio de Ixmiquilpan, Hidalgo

OBJETIVOS:

A. General

Analizar la estructura y funcionamiento del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) actualmente Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) con la finalidad de conocer su eficiencia y sustentabilidad en las comunidades de alta marginación en el municipio de Ixmiquilpan, Hidalgo.

B. Específicos:

- Conocer y describir la estructura socioeconómica de la población objetivo del programa.
- Analizar el impacto de los recursos económicos al programa.
- Verificar la operación del programa en campo, mediante encuestas a beneficiarias y entrevistas a operadores del POPMI-PROIN.
- Analizar la racionalidad, viabilidad, eficiencia y sustentabilidad del programa en el municipio de Ixmiquilpan.
- Proponer recomendaciones de mejora al programa.

Esta investigación se ha sustentado en una amplia consulta documental, así como un trabajo de campo para recopilar información de las beneficiarias a partir de cuestionarios y entrevistas a las mujeres, funcionarios y líderes de este Municipio.

Se ha utilizado el método deductivo ya que precede a la observación, desde esta perspectiva se realizó trabajo de campo con apoyo de las mujeres durante el recorrido se pudo visualizar el contexto que les rodea en cuanto a transporte, accesibilidad, servicios básicos y condiciones de la ubicación de su proyecto productivo para comprender las circunstancias que enfrentan.

La base del enfoque cuantitativo permitió analizar y evaluar las variables: situación socioeconómica, desigualdad, educación, empleo y desarrollo humano para obtener un resultado conjugando la relación y dependencia entre variables.

El enfoque cualitativo, según Marshall y Rosman (1999) supone: a) la inmersión en la vida cotidiana para selección del caso de estudio, b) la valoración por descubrir la perspectiva de los participantes sobre su mundo y c) considerar la investigación como proceso interactivo entre el investigador y esos participantes como descriptiva y analítica.

Este estudio se enfoca a un nivel descriptivo, ya que investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas. Se caracteriza por su diseño estructurado, secuenciado, unilineal y cerrado que consiste en una serie de pasos llevados a la práctica en el orden planeado durante el desarrollo de la investigación ya que consiste en un acercamiento respecto de la realidad social. Para Ander Egg (1995), el nivel descriptivo es caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores.

La decisión de recurrir a la encuesta es porque esta técnica permite obtener información de los sujetos de estudio proporcionada por ellos mismos, sobre opiniones, actitudes o sugerencias por medio de un cuestionario impreso para lograr respuestas objetivas sobre el tema deseado, ya sea por aplicación del investigador o por llenado del propio indagado y al mismo tiempo obtener información de un número considerable de personas en un periodo breve y la facilidad de cuantificar, analizar e interpretar los datos.

Al respecto Díaz de Rada (2001), describe a la encuesta como la búsqueda sistemática de información en la que el investigador pregunta a la población sobre los datos que desea obtener, y posteriormente reúne estos datos individuales para obtener durante la evaluación datos agregados.

El cuestionario de la encuesta contiene una serie de preguntas o ítems respecto a una o más variables a medir. Gómez (2006), refiere que básicamente se consideran dos tipos de preguntas: cerradas y abiertas, para el caso que nos ocupa se realizó el cuestionario de preguntas cerradas con opciones múltiples.

Las preguntas cerradas contienen categorías fijas de respuesta que han sido delimitadas, las interrogantes incluyen varias alternativas. Este tipo de consultas permite realizar previamente la codificación (valores numéricos) de los resultados de los sujetos analizados se obtiene información fehaciente.

Para facilitar el análisis y comprensión del impacto del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas en el Municipio de Ixmiquilpan, se ha realizado un cuestionario de 40 preguntas cerradas aplicando 105 encuestas a mujeres apoyadas económicamente tomando como muestra a un porcentaje del total de mujeres beneficiadas durante diez años de las cuales algunas siguen activas dentro de su proyecto productivo, otras han desertado de su grupo e incluso muchos grupos de mujeres están desintegradas totalmente, esto ha dado pauta para realizar un balance de la sustentabilidad del programa POPMI-PROIN.

El diálogo es la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio con la finalidad de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto y permite obtener una respuesta más completa, por ello se entrevistó al Coordinador, operador y promotores indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas región Ixmiquilpan, encargados de aplicar los recursos federales.

La entrevista se estructuró mediante 13 preguntas donde cada empleado manifestó el papel que desempeña dentro del programa de acuerdo con los recursos económicos y materiales con que cuenta el Centro Coordinador, también se refleja el impacto de fortalezas y debilidades del programa que enfrentan los grupos integrados, destacando principalmente la sustentabilidad y eficiencia del mismo.

Con la encuesta realizada a los beneficiados se demuestra el nivel de desarrollo humano y crecimiento económico adquirido por las mujeres, que se visualiza en cuadros de información, apoyándose de la estadística mediante gráficas de índices y porcentajes que denota la percepción de las beneficiarias.

Al conjugar la información de la entrevista realizada a las autoridades y los datos de la encuesta a beneficiados se ha denotado que no existe una sincronía para cumplir con los objetivos del programa de acuerdo con los lineamientos establecidos en las RO, que es impactar en la disminución de la pobreza, discriminación y el rezago social de los indígenas.

Finalmente se ha utilizado el método deductivo para el balance del programa y la conclusión de dicha investigación, mismo que ha permitido proponer recomendaciones de mejoramiento en la asignación de apoyos para proyectos productivos, así lograr mayores beneficios a los grupos indígenas con el programa POPMI-PROIN en las distintas localidades del municipio de Ixmiquilpan.

4.2 Tipos de proyectos y recursos aplicados por el programa

De acuerdo a las reglas de operación de 2006 del programa POPMI, el monto máximo a otorgar a un grupo de mujeres indígenas fue de \$100,000.00 pesos, los montos varían según el tipo de proyecto productivo, en este primer año se aprobaron recursos económicos para 10 proyectos productivos: Producción de jitomate, cocina eco-turística, lavandería, tortillería, cría y engorda de porcinos y ovinos, producción de huevo y fabricación de quesos en seis localidades que son El Banxu, El Alberto, El Defay, El Huacri, Pueblo Nuevo y Julián Villagrán, las cantidades otorgadas a las mujeres variaron según el tipo de proyecto.

La CDI otorgó en 2007 y 2008 segundos apoyos en cuatro grupos establecidos y a 8 grupos nuevos con proyectos como: Producción de jitomates y hongos setas, engorda de pollo y venta de carne fresca, rescate gastronómico de la región, proceso de la leche, molino de nixtamal y especias, así como producción y comercialización de huevo fresco en las localidades de: Ustheje, El Bojay, La Loma, San Pedro Capula, Pozo Mirador, El Botho, El Meje y Puerto Dexthi.

Para los años 2009 y 2010 se otorgaron segundos y terceros apoyos a grupos establecidos, además de tres grupos con proyectos nuevos: instalación de una pollería y rosticería, taller de costura, engorda de pollo y venta de carne fresca o en barbacoa en El Mandho, El Nogal y El Dezha. Los recursos aprobados por grupo aumentaron para proyectos de inicio y de continuidad.

Los promotores de la CDI en coordinación con el H. Ayuntamiento de Ixmiquilpan realizaron mayor difusión del programa POPMI durante dos años, en 2011 se apoyaron 14 proyectos y en 2012 a 17 proyectos productivos, algunos de inicio y otros de continuidad, beneficiando a mayor número de grupos de mujeres indígenas en localidades como: Dexthi Alberto, Arenalito, Agua Florida, Loma de la Cruz, Ex Hacienda Debodhe, El Carrizal, Cerro Blanco, Loma López Rayón, Chalmita, San Pedro Capula, La Huerta, Cerrito Capula, La Palma Orizabita, El Tablón y Cerritos Mandho. Los tipos de proyectos son semejantes a los anteriores incluyendo algunos

diferentes como: elaboración de dulces típicos de la región, invernaderos de rosas, embutidos de cerdo y proceso de leche de cabra. Los recursos asignados aumentaron para proyectos de continuidad y nuevos.

Durante los años 2014 y 2015, aumentó la cantidad de recursos asignados a los grupos tanto de continuidad como los de nueva integración en: San Pedro Capula, Jahuey Capula, Bangandho, Col. Del Valle Remedios, Ex Hacienda, Loma López Rayón, La Heredad, Vázquez, San Juanico, El Nandho, Dios Padre, Maguey Blanco y Barrido. Con variedad de proyectos como: tienda de abarrotes, cultivo de hierbas aromáticas, producción de leche, cría de ganado ovino y porcino, taller agroindustrial de productos gourmet y elaboración de bordados, por tanto, se realiza un resumen de la cantidad otorgada a diferentes grupos y proyectos así, como el monto total por año, sin tener que devolver los recursos recibidos.

Cuadro 8. Recursos aplicados en localidades de alta marginación de Ixmiquilpan de 2006 a 2015		
AÑO	RECURSOS ASIGNADOS EN PROMEDIO POR PROYECTO, DE INICIO Y CONTINUIDAD	RECURSO ASIGNADO POR AÑO
2006	DE \$45,000.00 HASTA \$100,000.00	\$821,325.00
2007	DE \$50,010.00 HASTA \$1000,00.00	\$340,010.00
2008	DE \$50,010.00 HASTA \$100,000.00	\$549,000.00
2009	DE \$70,000.00 HASTA \$130,000.00	\$388,290.00
2010	DE \$70,000.00 HASTA \$130,000.00	\$287,550.00
2011	DE \$75,000.00 HASTA \$150,000.00	\$1,781,100.47
2012	DE \$75,000.00 HASTA \$150,000.00	\$1,766,900.00
2013	DE \$75,000.00 HASTA \$90,000.00	\$550,000.00
2014	DE \$50,000.00 HASTA \$250,000.00	\$930,000.00
2015	DE \$60,000.00 HASTA \$250,000.00	\$2,368,682.00
	TOTAL	\$9,782,857.47
La suma total asciende a la cantidad de (NUEVE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS CUARENTA Y SIETE CENTAVOS) durante diez años.		

Fuente: Elaboración propia con información del Centro Coordinador CDI Ixmiquilpan, 20016.

Se puede considerar que el recurso económico asignado para crear proyectos productivos en este municipio para favorecer a los grupos organizados es suficiente,

sin embargo, si consideramos el número de localidades con habitantes indígenas con un estándar de alta y muy alta marginación, dicha cantidad es insuficiente para reducir la marginación y pobreza de la población.

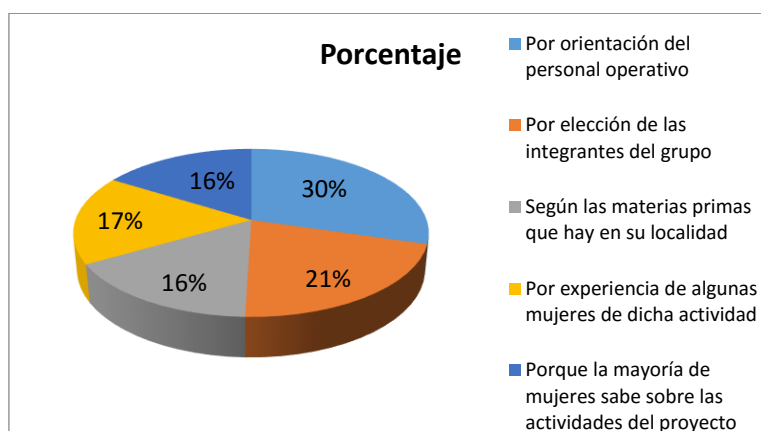
4.3 Percepción de los beneficiarios

Se expone las expectativas y experiencias de los beneficiarios del programa POPMI-PROIN, las mujeres indígenas de esta región se distinguen de ser organizadas y han trabajado en grupos al interior de sus comunidades, dando muestra de la solidaridad y cohesión social que subsiste en estos pueblos originarios. El Gobierno Federal al descubrir esto pensó en la implementación de un programa que pudiera apoyarse en estas características y lograr con ello impactar en las comunidades rurales del municipio.

Así nace el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, cuyo objetivo es la promoción de procesos organizativos con perspectiva de género, sustentabilidad y multiculturalidad, generar alternativas de ocupación e ingreso que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social, así como indirectamente en el desarrollo económico y social de las localidades y municipios.

Las mujeres han aceptado el reto de auto emplearse sin descuidar su hogar y familia al participar en un proyecto productivo en su misma localidad, se reúnen con sus vecinas a formar parte del grupo, acuden a las oficinas de la CDI e inician las gestiones pertinentes para ser beneficiadas, de ahí que elegir el tipo de proyecto debe ser una decisión de las mujeres y no ocurre, así como se podrá ver:

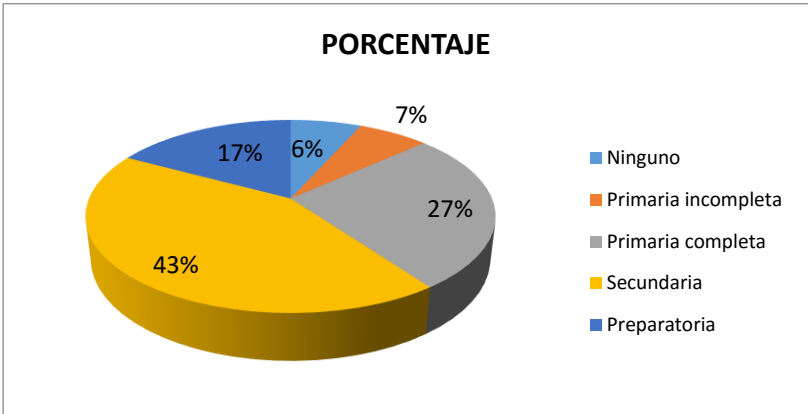
Gráfica 1. ¿Cómo eligieron su proyecto?



FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Las reglas del programa no exigen tener experiencia en alguna actividad, ello significa que las mujeres que inician un proyecto productivo requieren y deben recibir capacitación en aspectos administrativos y técnicos, si no lo reciben o no contratan personal que las instruya, representa un impedimento para desarrollarse plenamente dentro de una actividad comercial, aunado al bajo nivel educativo, ello se convierte en una barrera, la cual deben ir venciendo poco a poco.

Gráfica 2. Grado máximo de estudios de las encuestadas

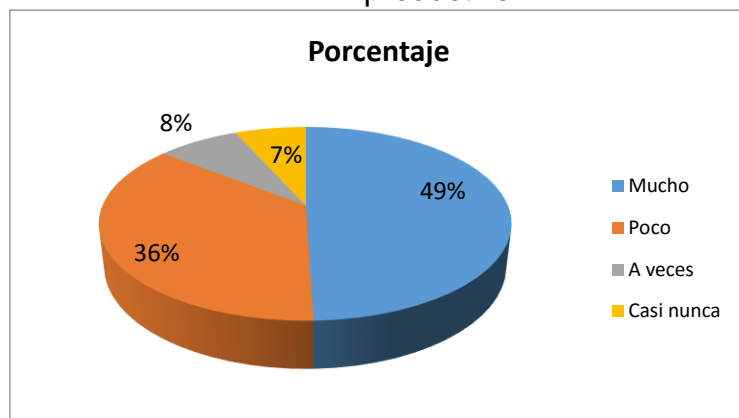


FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Esto indica que en los apoyos económicos otorgados deben incluirse gastos de capacitación y elaborar diagnósticos más precisos para poder conocer las necesidades de cada grupo y localidad por la complejidad de usos y costumbres.

Cuando las mujeres hablan más el otomí y no saben leer se les dificulta comprender fácilmente los cursos y/o talleres que reciben, también las mujeres que han concluido la primaria o secundaria tienen problemas de comprensión, por lo expuesto considero necesario que durante las capacitaciones haya un intérprete para que vaya traduciendo los temas que se explican con ejemplos tangibles, esto es importante para que las capacitaciones sean aprovechadas al máximo por los grupos de mujeres de distintos niveles educativos, de acuerdo a la encuesta las mujeres indicaron que no fueron suficientes las capacitaciones que recibieron durante la gestión e implementación de su proyecto productivo, ver a continuación:

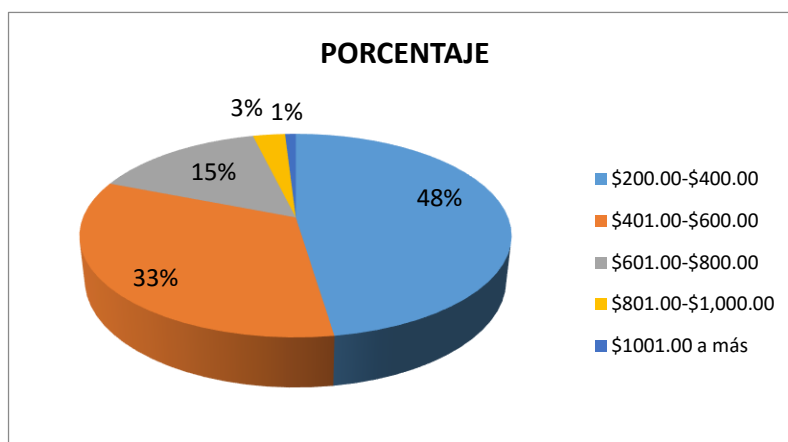
Gráfica 3. ¿Recibió capacitación para la instalación y manejo de su proyecto productivo?



FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Que las mujeres tengan bajo nivel escolar les impide obtener un empleo bien remunerado porque en los comercios, tiendas de autoservicio y servicios secundarios los dueños exigen haber cursado la preparatoria y como se indica en la gráfica anterior solo un porcentaje menor de mujeres encuestadas cumple dicho requisito, por tanto, algunas de ellas obtienen empleo temporal y/o dependen económicamente de su pareja y su ingreso semanal es mínimo, ver gráfica:

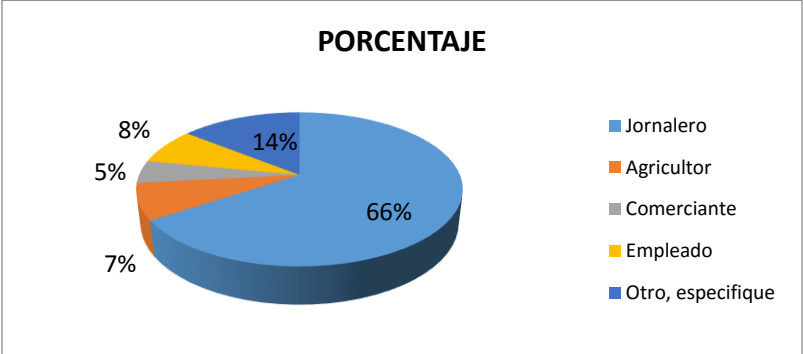
Gráfica 4. Ingreso semanal por familia



FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Existe un factor que obligaría de alguna manera a las mujeres a trabajar con más empeño en su proyecto para obtener ingresos económicos, que los esposos de las beneficiadas del POPMI-PROIN, en su mayoría trabajan en el campo y sus percepciones son bajas, lo que denota que el nivel de empleo formal y con prestaciones conforme a la ley en el municipio es muy inferior ya que sólo el 7.6% de la muestra encuestada goza de empleo seguro y el 65.7% tiene empleo temporal o irregular como se indica en la gráfica siguiente:

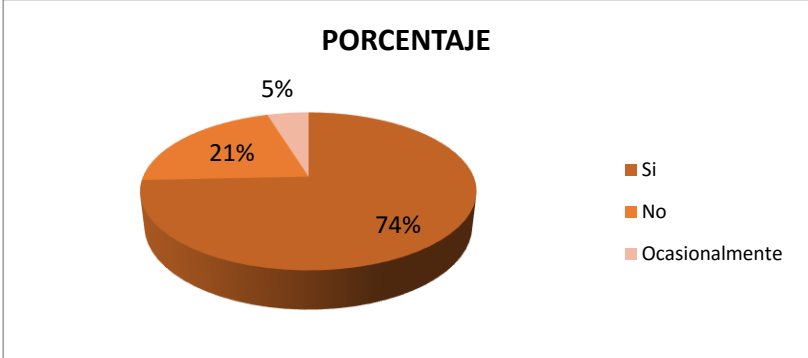
Gráfica 5. Principal actividad de los miembros de la familia



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta a beneficiarias.

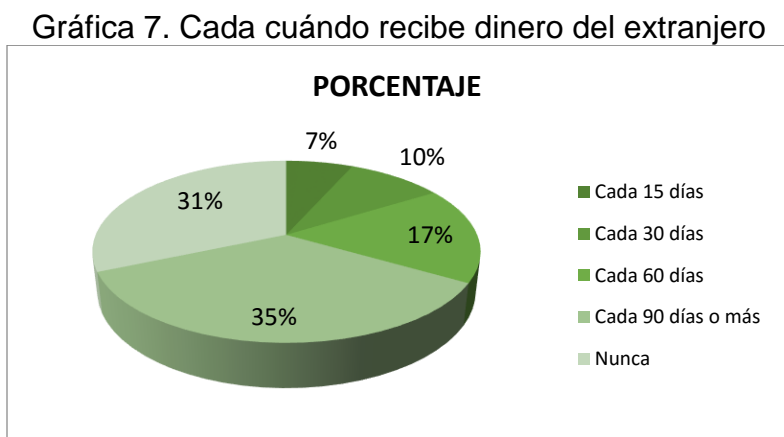
Sin embargo, no sucede así, más bien obliga a hombres y mujeres a buscar alternativas de un empleo aun cuando el pago sea mínimo para mejorar su calidad de vida, realizando jornal en el campo, cría de animales de corral, otros hombres recurren a la migración a Estados Unidos de Norteamérica, dejando a las mujeres a cargo de hijos, hogar y obligaciones en el pueblo que ocupan de su tiempo.

Gráfica 6. ¿Tiene algún familiar que vive y trabaja en el extranjero?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta a beneficiarias.

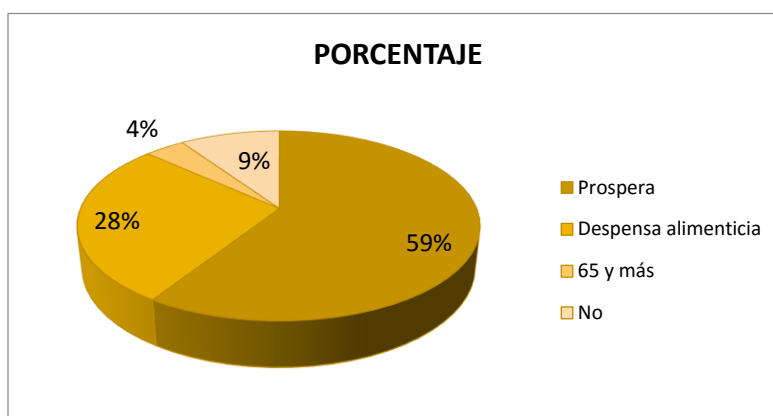
Las mujeres indican que aun cuando tienen familiares en Estados Unidos de Norteamérica la frecuencia de apoyo económico es muy baja porque algunos tienen sus propios gastos en ese país al vivir con su familia nuclear, del número total de encuestadas 74% de mujeres manifestó tener un familiar que vive y trabaja en dicho país, asimismo solo el 7% envía dinero cada 15 días, otros más en fechas diferentes y el 31% no envía dinero a sus familiares.



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta a beneficiarias.

Se infiere que la migración no es una solución para erradicar la pobreza ya que el envío de divisas para las familias de las mujeres encuestadas es muy esporádico. Argumentan las mujeres que esa es la razón por la cual se integran a un grupo para recibir el apoyo y auto emplearse, sin embargo, no pueden dedicar tiempo completo a las actividades de su proyecto productivo por la atención a su familia, acudir a reuniones en las escuelas de sus hijos, realizar trabajo de campo, cuidado de sus animales de traspatio, además las mujeres que reciben apoyo del programa Prospera acuden a capacitaciones, servicios de salud y realizan faenas comunitarias, es decir, del total de la muestra encuestada el 59% de las mujeres reciben apoyo de Prospera, esto significa que al participar en ambos programas genera mayores compromisos para las mujeres, por un lado se busca fomentar el auto empleo y por el otro se condiciona al beneficiario a otras tareas para recibir apoyos lo que limita su buen desempeño dentro del grupo productivo.

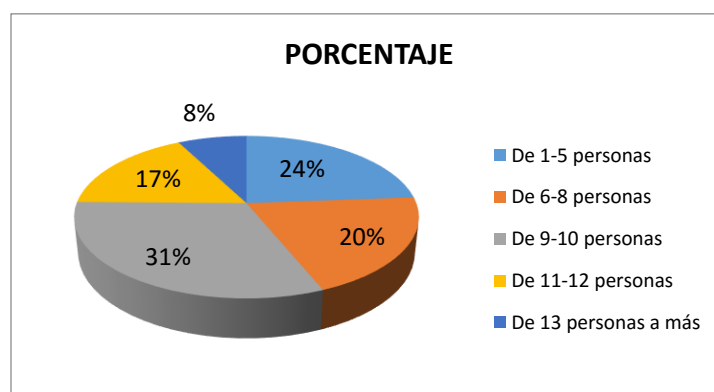
Gráfica 8. Es beneficiaria de algún otro programa social



FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Estas situaciones les impiden integrarse totalmente al grupo de trabajo y como consecuencia empiezan a desertar, otro factor que influye es el número de mujeres por proyecto (de 12, 10, 8 y finalmente 5) con diversas ideologías, actividades y algo de conocimiento o experiencia en algún rubro comercial por ello fue benéfico que se redujera el número de integrantes por grupo a partir del año 2012, permitiendo lograr mayor integración entre ellas, ver la gráfica siguiente:

Gráfica 9. Tamaño de los grupos de mujeres.

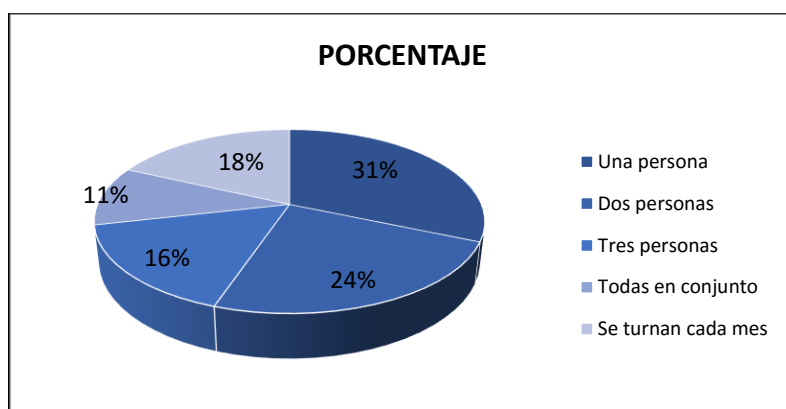


FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Si las mujeres no tienen experiencia en las actividades relacionadas a su proyecto productivo se les dificulta generar variedad y calidad de productos, asimismo en tanto la producción alcanza un alto nivel de demanda, se requiere de arduo esfuerzo, paciencia e inversión económica y de tiempo laboral. Es necesario que al elegir el proyecto elaboren un plan de actividades según las aptitudes de cada integrante para que su trabajo sea fácil de realizar y satisfactorio.

Lo que en un principio fue motivación y entusiasmo, después se vuelve una dificultad ya que las mujeres adultas con bajo nivel escolar tienen formas y costumbres diferentes de trabajo, les cuesta acoplarse con las mujeres jóvenes, al principio confían en sus compañeras ya que si dentro del grupo hay alguna mujer con mayor conocimiento por mayoría la nombran representante como se puede apreciar en la gráfica siguiente:

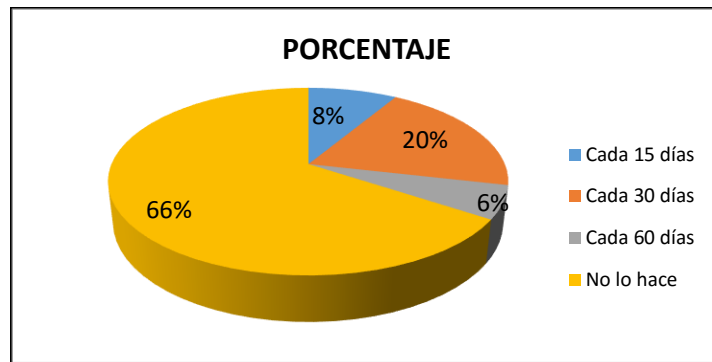
Gráfica 10. ¿Quién administra los recursos dentro del grupo?



FUENTE: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

La presidenta del grupo se encarga de realizar diversas gestiones administrativas, principalmente todas las adquisiciones materiales, al paso del tiempo se vuelve un problema pues abusa de la confianza de las demás con respecto a los recursos económicos, ya que no se sienten comprometidas de rendir un informe económico a sus compañeras, así como tampoco presentan oportunamente a los operadores del programa POPMI-PROIN un avance de actividades del proyecto.

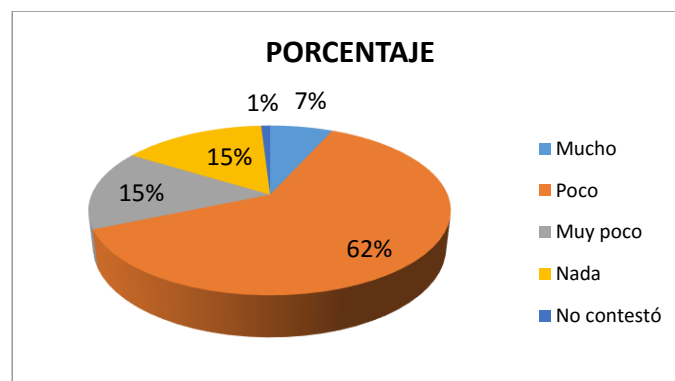
Gráfica 11. ¿Cada cuándo presenta un informe de actividades a la Institución?



Fuente: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Al no haber obligatoriedad o exigencia por el personal operativo del programa para el reporte de actividades, ingresos o egresos económicos y la falta de transparencia en el manejo y aplicación de los recursos por la presidenta al interior del grupo genera inconformidad y desconfianza, cuando se dividen las ganancias entre las integrantes les toca una mínima cantidad de dinero y a largo plazo no resulta rentable el proyecto, tampoco resuelven sus necesidades económicas como ellas pretenden que sea para mejorar su calidad de vida y la de su familia.

Ver Gráfica 12. Su proyecto productivo le permite mejorar su calidad de vida



Fuente: Elaboración propia con información de encuesta a beneficiarias.

Desafortunadamente las fastidian y cansan exigiéndoles cuotas económicas cuando no pueden acudir a alguna reunión que convoca la CDI o por no realizar alguna actividad dentro del proyecto cuando les corresponde hasta lograr que una

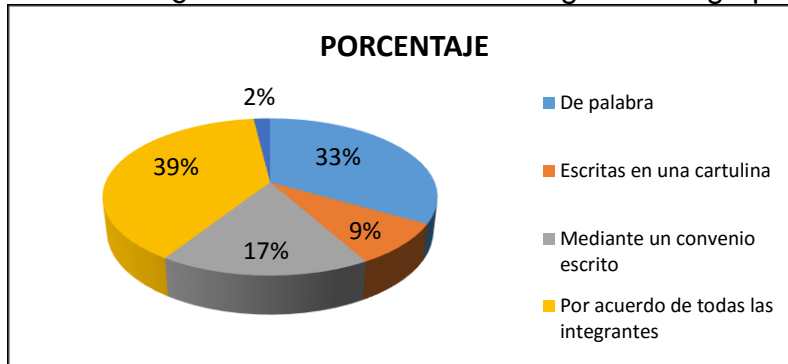
a una se vaya retirando del grupo, en consecuencia, al ponerlas a competir por dinero rompen la solidaridad tradicional del grupo y fragmentan el tejido social.

Una beneficiaria mayor de edad indicó *“las señoras vinieron a buscarme a mi casa para completar el grupo, las consideraba mis amigas, después nos fastidieron tanto que decidimos salirnos varias porque no aplican las multas o sanciones para todas, finalmente quedaron cinco mujeres que son familiares y terminaron peleando entre ellas y se desintegró totalmente el grupo repartiéndose los muebles que adquirimos con el apoyo que nos otorgaron y a mí no me dieron nada, aun cuando desde el principio participé con cooperaciones y trabajo en el proyecto, realmente algunas son abusivas”*.

Otra mujer manifestó: *“empezamos a trabajar de manera unida pero después una de las compañeras cosechaba el producto y lo vendía sin avisarnos, tampoco registraba las ventas que hacía y al reclamarle solo se enojaba y finalmente nos quedamos sin capital para reinvertir, luego nos pidió reunir más dinero y no aceptamos pues no era justo cooperar sin haber obtenido ganancias por eso se desintegró el grupo”*. Los testimonios indican que no hubo integración entre las mujeres, más bien generó divisionismo y enemistad entre ellas, pero sobre todo desacreditaron a la localidad para futuros apoyos a otras mujeres que más lo necesitan.

Como se puede notar no es fácil lograr una compatibilidad total y los operadores del programa lo saben de antemano, por ello les recomiendan a las mujeres que antes de instalar su proyecto productivo establezcan reglas internas para el desarrollo de sus actividades mediante un convenio escrito, pero no todos los grupos cumplen con dicho requisito como se verá a continuación:

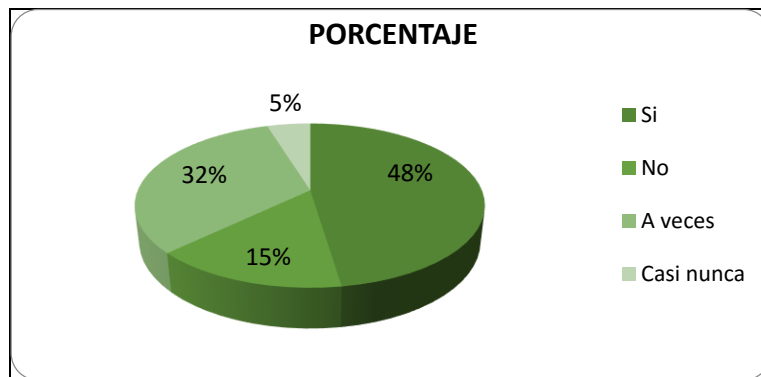
Gráfica 13. ¿Cómo se formalizan las reglas en el grupo?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta.

Derivado de lo anterior se considera pertinente que los promotores vigilen continuamente el desempeño de los grupos de mujeres para que ellas tengan mayor seguridad, confianza y responsabilidad, ya que al preguntarles si son supervisadas continuamente manifestaron lo siguiente:

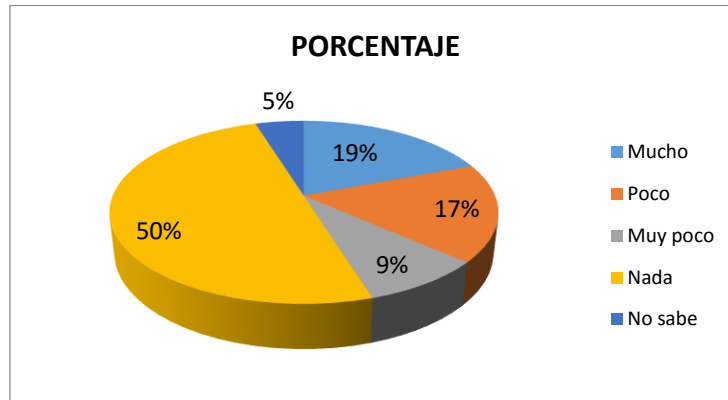
Gráfica 14. ¿Hay seguimiento por parte de la autoridad?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta.

Las mujeres manifiestan no tener capacitación, seguimiento y asesoramiento continuo, existe gran competencia en el mercado con tiendas de autoservicio, se ven obligadas a vender a domicilio porque los representantes de las organizaciones del tianguis municipal les impiden vender sus productos y los operadores de la CDI no las apoyan completamente para promover sus productos:

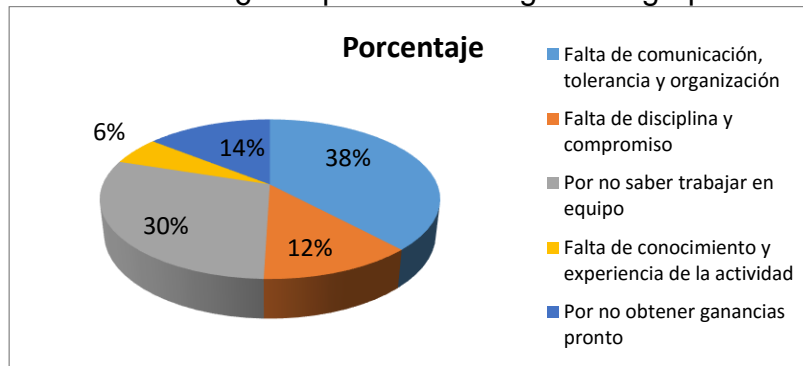
Gráfica 15. ¿La CDI los apoya para promover sus productos?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta.

Como se ha notado son muchas las adversidades y situaciones que las mujeres enfrentan en su vida diaria que no logran integrarse del todo a un grupo de trabajo que requiere de organización, experiencia, buena comunicación, compromiso y responsabilidad para tener éxito en un proyecto producto como las autoridades; coordinadores y promotores pretenden con el programa POPMI-PROIN, por ello, de voz de las mujeres, su deserción se debe a:

Gráfica 16. ¿Por qué se desintegran los grupos?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta.

A pesar de la deserción de las mujeres de los grupos o la desintegración total de los mismos, algunas mujeres con actitudes positivas manifestaron haber conocido realmente a sus vecinas, a las autoridades locales y municipales en turno, además de las capacitaciones administrativas y contables que les fue difícil comprender les

permitió conocer más poblaciones, convivir con otras mujeres, aumentar su autoestima al conocer sus derechos para prevenir y evitar la violencia intrafamiliar.

Durante la encuesta argumentó una mujer “aprendí a elaborar queso, en un principio fue difícil porque me daba pena vender, pero poco a poco sentí confianza, mientras duró nuestro proyecto apoyé al gasto para adquirir alimentos, tuve comunicación con mi esposo e hijos al apoyarnos más como familia”

Estos antecedentes permiten conocer el sentir de las mujeres desde sus diversas percepciones como grupo indígena que enfrenta diferentes circunstancias que han impedido lograr su integración social en un contexto donde los hombres mayores de edad gozan de poder y aun no logran la equidad que el discurso político del gobierno pretende con el programa POPMI-PROIN a pesar de operar en este municipio durante diez años.

Se entrevistó al Coordinador Regional de CDI, encargado del programa y 8 promotores indígenas para conocer su punto de vista en relación con la mecánica de selección y asignación de apoyos a los grupos de mujeres que viven en localidades catalogadas de alta marginación, a continuación, lo que manifestaron.

4.4 Percepción de las autoridades

El programa POPMI-PROIN se concibió como una estrategia interinstitucional dirigida al desarrollo productivo de grupos de mujeres indígenas; mediante la implementación de microempresas en sus localidades de origen, utilizando como principales herramientas el acceso a la propiedad, los recursos naturales, la capacitación técnica, el acompañamiento, la toma de decisiones y participación de vecinos y autoridades del municipio.

Los responsables del programa son quienes difunden, promueven, organizan e integran expedientes de los grupos para ingresar datos al programa nacional, que previa selección y evaluación notifican a la coordinación regional la aprobación de

los proyectos productivos, se entregan los recursos económicos a las mujeres, se organizan talleres de capacitación para las beneficiarias, por último los promotores vigilan la aplicación de los recursos mediante seguimiento continuo a los grupos donde se tiene instalado el proyecto productivo y se levanta una minuta de trabajo.

Al preguntar sobre la forma de difusión del programa POPMI-PROIN, indicaron que se realiza mediante una radio difusora bilingüe que pertenece a la misma institución gubernamental (CDI), con folletos y mediante autoridades locales (Delegado Municipal), el coordinador del programa y promotores, no tienen certeza del número de grupos apoyados durante diez años, tampoco cuántos grupos se han desintegrado, toda vez que cada año cambian a los promotores por ello argumentan no contar con un control o estadísticas, además el presupuesto anual para esta coordinación regional se modifica debido a que atiende a otros municipios aledaños con población catalogada de alta marginación.

Afirma el personal operativo que se sujeta a las RO vigentes para el otorgamiento de los apoyos: a) que sean localidades catalogadas de alta marginación, b) que las mujeres hablen la lengua otomí y c) que sean mayores de edad, en caso de ser menores de edad estén emancipadas por causa de matrimonio, que para elegir el proyecto adecuado por grupo de mujeres consideran sus conocimientos previos, los recursos materiales y servicios públicos con que cuentan en su localidad, se sujetan de los recursos económicos aprobados por año para cada municipio considerando, que es una región extensa y multicultural.

Los entrevistados indicaron que fue una decisión atinada del gobierno federal modificar las reglas de operación del programa POPMI-PROIN, ya que permite la equidad de género y el intercambio de experiencias, además el reducir el número de integrantes de 10 a 5 personas –hombres y mujeres- sin importar que sean de la misma familia permite mayor integración y entendimiento para obtener mejores resultados. El Coordinador de la CDI manifestó *“Es favorable que se hayan*

modificado las RO del programa porque al ser grupos de cinco personas sin distinción de sexo, se reúnan entre familia ya es una ventaja porque se conocen de carácter, pueden lograr mayor entendimiento, lograr acuerdos, organizarse adecuadamente y desde luego los dividendos son mayores al ser menos personas, pero principalmente pueden lograr sustentabilidad y éxito”

Los promotores apoyan a los grupos de mujeres, en cuanto al llenado de formatos, integración de expedientes, orientación para cotizar equipos y herramientas, capacitaciones de acuerdo al tipo de proyecto, visitas de seguimiento una o dos veces al mes para detectar fortalezas y debilidades de cada grupo mediante una minuta de trabajo donde se reportan las actividades realizadas, ya que las beneficiarias no tienen estipulado realizar un reporte quincenal o mensual a la institución de manera obligatoria, razón por la cual no existe un control eficiente de ingresos y egresos por grupo para evaluar la sustentabilidad del proyecto y cuantificar su producción para promoverlo en el mercado.

Un promotor indicó *“a mí me designan varios grupos de localidades lejanas, por ello no puedo realizar visitas continuas, aunado a la distancia entre una y otra localidad, además del transporte que es irregular en algunos pueblos o incluso debe uno caminar hasta por dos horas, sin embargo hacemos todo lo posible por estar al pendiente de los grupos para evitar la deserción de algunas mujeres e incluso la desintegración total”* esto significa que los promotores al darse cuenta de irregularidades en la aplicación de los recursos económicos, les brindan asesoría para corregir las faltas administrativas y exhortan a la mujeres a actuar con honestidad y transparencia pero principalmente las invitan a no callar ante irregularidades para proteger su proyecto productivo sin temor a represalias.

Cuando el personal operativo realiza la difusión del programa mencionan a las mujeres que si una de ellas deserta del grupo no puede llevarse ningún bien y si todo un grupo se desintegra, los equipos y materiales que conforman el proyecto se

debe entregar a otras mujeres de la propia localidad que si deseen trabajar, de lo contrario el personal operativo del Programa decomisará los equipos para designarlo a un grupo de mujeres de otra localidad para darle utilidad y obtengan ingresos económicos. Una promotora manifestó *“la consigna es respetar las reglas de operación en cuanto a la reasignación de equipos de trabajo a otras mujeres, pero el responsable del programa se enfrenta a los usos y costumbres de los delegados municipales y no se cumple exactamente con esta disposición y es triste ver los equipos abandonados”*

Al cuestionar a los promotores sobre los favoritismos políticos en la aplicación de los recursos económicos y al cumplimiento del blindaje electoral, la mayoría de los entrevistados manifestaron que la selección de proyectos y aprobación de recursos económicos a los grupos en las localidades no lo realiza el personal de la CDI región Ixmiquilpan, que el programa no se usa con fines partidistas, ya que en periodos de proselitismo electoral no hacen promoción y entrega de apoyos.

Indican, la consigna de la institución “es favorecer a más grupos de mujeres cada año, para que con su proyecto productivo generen alimentos de autoconsumo y recursos económicos para disminuir la pobreza en que viven y desarrollarse plenamente, pero desafortunadamente no saben trabajar en equipo”.

El encargado del programa y promotores mencionaron que las limitantes para desempeñar eficientemente sus funciones en favor de las mujeres es que los recursos humanos, económicos y materiales son muy limitados para atender a todos los grupos o proyectos instalados en el municipio y la región.

4.5 Balance General del Programa

Las políticas implementadas por el gobierno federal para los grupos indígenas, de inicio tienen buen propósito, sin embargo, en el transcurso de su operación y aplicación se distorsiona el fin y no sólo es responsabilidad de los operadores, también las personas beneficiadas lo propician al no ser honestas en el momento de integrar los grupos porque se inscriben aun cuando gozan de otros programas, es importante que el gobierno ponga énfasis en valorar a las personas a beneficiar con los apoyos, porque éstos programas no deben ser para aquellos que la autoridad considere que lo requieren, sino para quienes verdaderamente deseen aprovechar esa oportunidad de trabajo, que hagan méritos cumpliendo con los requisitos para la asignación de recursos, sólo así podrá dar mejores resultados.

Después de exponer la percepción de las mujeres de las diversas localidades y operadores del programa POPMI PROIN en el municipio de Ixmiquilpan, Hidalgo se puede realizar un balance general del programa tomando como base la hipótesis y objetivos, que se refiere a la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos asignados, cabe señalar que cada grupo de mujeres tiene distintas apreciaciones y expectativas del programa y la forma de operar del personal, sin embargo, también se considera lo que se detectó en la observación durante el trabajo de campo a las localidades y al realizar encuestas a las mujeres beneficiadas con el programa.

Cuando las mujeres integran un grupo, lo hacen con la confianza de conocer a la vecina y lo forman con mujeres mayores y jóvenes, el caso es cumplir el requisito de reunir el número requerido por el programa para formar un equipo, registrarse ante la CDI integrar expedientes y esperar la aprobación del proyecto así como la asignación del recurso para empezar a trabajar, al principio se sintieron motivadas y participaron de manera constante, su percepción cambió al paso de los meses por los gastos generados y el tiempo empleado sin obtener una ganancia a corto plazo. Es muy importante la elección del proyecto pues depende de ello su eficacia y sustentabilidad en el futuro, al cuestionar a las mujeres indicaron que lo hicieron por

orientación del personal operativo como ya quedó asentado derivado de la encuesta a las mujeres, al no conocer sobre el tema faltó interés y empeño.

Los grupos de mujeres enfrentan otra problemática, que al organizarse no tienen conocimiento y experiencia de la actividad que el proyecto exige, lo cual limita su libertad de decisión y conflictúa las relaciones al interior de los grupos. Entonces solicitan asesoría en ese rubro, pero ello no es suficiente y tardan para integrarse al trabajo conjunto, tampoco llevan un control mediante libros de contabilidad para registrar gastos e ingresos, a pesar de las capacitaciones que personal de CDI organiza e imparte como; administración, contabilidad y comercialización apoyándose de personal experto en la materia, cuya finalidad es que lleven un registro o control de ingresos y egresos.

Los operadores del programa manifestaron que se realizaron diversas capacitaciones después de asignados los recursos para que las mujeres adquieran conocimientos y herramientas al momento de iniciar con los trabajos inherentes a su proyecto productivo, se demostró que las visitas de supervisión y acompañamiento a los grupos de mujeres no fueron suficientes, de acuerdo a la encuesta solo el 47.6% indicó que los promotores si acuden a su localidad.

Se requiere de mucha disponibilidad y responsabilidad de las integrantes para acudir a las capacitaciones y aprender a realizar los registros correspondientes, para después presentar un informe mensual a todas las integrantes del grupo y/o a la coordinación de CDI ya que hasta la fecha no se realiza de manera regular. Esta situación refleja que las mujeres trabajan a su albedrío, asociado a la poca supervisión por parte de los promotores a los grupos por falta de recursos económicos y materiales, lo que ocasiona que los operadores del programa no tengan control de los proyectos y grupos que siguen activos o desintegrados.

Se muestra que de 2005 a 2010 se aprobó y apoyó con 22 proyectos de inicio y se otorgó recursos a 7 grupos de continuidad, de los cuales hasta 2015 sólo en dos

localidades San Pedro y Pueblo Nuevo seguían trabajando de manera regular. A partir de 2011 a 2015 se aprobaron 48 proyectos de inicio y se apoyó económicamente a 13 grupos de continuidad y fortalecimiento, sólo 34 están activos. De los cuales ya no todas las personas que iniciaron forman parte y muy pocos grupos trabajan de manera continua. En otros casos al desintegrarse totalmente algunas mujeres invierten y trabajan individualmente utilizando los conocimientos que adquirieron y recursos materiales que recogieron o recibieron.

De acuerdo al trabajo de campo realizado con las mujeres en localidades del municipio y según datos del padrón de proyectos otorgados de 2006 a 2015 se resume que en Ixmiquilpan, de los 70 proyectos de inicio instalados en 41 localidades de alta marginación solo 36 grupos están activos, considerando que en los dos últimos años se aprobaron proyectos de cría y engorda de ganado ovino, porcino, así como vacuno para producción de leche, estos grupos están integrados por 5 personas máximo y siguen unidos por ser de reciente creación.

Por otra parte, de la observación se detectó que las personas beneficiadas con algún proyecto, un 80% tienen casas de más de cuatro habitaciones e incluso de dos plantas, con acabados de lujo, cuentan con uno o dos vehículos, su fisonomía no denota desnutrición, en ese contexto las mujeres y jóvenes estudiantes cuentan con teléfonos celulares de marca y alto valor, Tablet, ipod y lap top lo que indica que sí cuentan con otros ingresos económicos que no manifiestan.

En cambio un porcentaje mínimo de mujeres beneficiadas si vive en situación precaria, sin servicios básicos, otras familias en las mismas circunstancias no cuentan con los apoyos del programa POPMI-PROIN, debido a que son localidades con pocos habitantes y no reúnen el número de mujeres que se requiere de acuerdo a RO como sucedió en 2011 en la población el Álamo por difícil acceso y también se debe a la falta de organización de las mujeres ya que no cumplen con los tramites, entre otras circunstancias que enfrentan los indígenas.

Los resultados del programa con promoción del personal de la CDI o por gestiones de organizaciones sociales es que desde 2006 hasta 2015 se benefició con proyectos productivos a 653 mujeres, incluida su familia suman 3,918 habitantes que poco han mejorado su calidad de vida, eso significa que el número de indígenas en situación vulnerable es alta en el municipio, los índices logrados permiten ver que la reducción de la pobreza es mínima ya que el presupuesto que se designa para Ixmiquilpan no es suficiente para beneficiar al gran número de personas que más lo necesitan y los que en algún momento lo han recibido no lo aprovechan adecuadamente según el propósito de las políticas y programas sociales implementadas por el gobierno federal.

CAPÍTULO V Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones teóricas y metodológicas

Cuando iniciamos una investigación, partimos de una hipótesis y objetivos centrales que permiten definir el nombre o título del trabajo que es “Análisis del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas” implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Ixmiquilpan 2006-2015.

De acuerdo con la hipótesis planteada, que las condiciones de vida de las mujeres indígenas de este municipio en situación de marginación pueden ser optimas de manera paulatina para lograr equidad, mediante el programa social indicado siempre y cuando el gobierno aplique los recursos sin políticas partidarias. Se retoma el objetivo de este programa con la finalidad de conocer su impacto en las comunidades, por lo que el marco teórico se sustenta de conceptos emitidos anteriormente por filósofos y estudiosos, apoyan y profundizan sobre el tema que darán pauta para analizar las Políticas públicas y sociales, implementadas por el gobierno mexicano enfocado a la población indígena, que por su diversidad cultural y derechos que otorga la ley no es tarea fácil romper con atavismos que les permita mejorar su calidad de vida.

En mi opinión es responsabilidad de los representantes del gobierno realizar gestiones públicas e implementar estrategias propuestas desde una visión empresarial concentrándose en los resultados para beneficiar a ese grupo de la sociedad tan vulnerable, apoyándose de los preceptos establecidos en la agenda pública que atiende las necesidades prioritarias de la población, ello permitirá una relación conjunta entre sociedad y gobierno mediante la gobernanza, con la finalidad de disminuir la pobreza y marginación de los pueblos originarios, ya que se aprueba anualmente un presupuesto económico del gasto público federal, otorgándose a grupos seleccionados por el personal operativo de la CDI, dependiendo de su

organización y cumplimiento de requisitos estipulados en las RO, para instalar su proyecto productivo de inicio o continuidad.

Es importante hacer uso correcto de la metodología para contextualizar bien el problema motivo de estudio, ya que en una investigación social se debe sujetar a los preceptos de cada enfoque, el cuantitativo permite evaluar variables por medio de encuestas y entrevistas para obtener estándares e índices de crecimiento económico y desarrollo social. El cualitativo, visualiza la calidad, eficiencia y resultados del programa POPMI-PROIN para demostrar el cumplimiento de su objetivo, como este análisis se enfoca en un nivel descriptivo permite acercarse al contexto real de las mujeres indígenas para caracterizar su situación actual, cuyos rasgos peculiares se diferencia de la población que no es indígena.

Con el método deductivo, se puede realizar un balance de las ventajas y desventajas que el programa POPMI-PROIN, tiene para su implementación y ejecución, ya que depende de factores ajenos a los promotores, como son los recursos económicos y materiales que no se liberan oportunamente, al deducir de lo general a lo particular las acciones y objetivos de la institución y el programa se concluye que no cubre las necesidades de toda la población indígena del municipio, por lo que considero oportuno este análisis para sugerir algunas recomendaciones básicas en el apartado correspondiente.

5.2 Conclusiones sobre la situación socioeconómica

Como ya se ha mencionado las políticas sociales a favor de la población indígena se han implementado desde hace varias décadas en el municipio, con diferentes nombres y reglas de operación o lineamientos que de alguna forma promovió el cuidado y la higiene de la población mediante servicios básicos para disminuir el índice de enfermedades, el mejoramiento de viviendas y el fomento al autoempleo.

Durante el periodo que se analiza de 2006 a 2015 únicamente me refiero al programa POPMI-PROIN implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Ixmiquilpan desde el año 2006 cuyo objetivo principal es crear un ambiente de interculturalidad de los grupos indígenas que viven en comunidades de alta marginación, ya que la mayor parte depende del trabajo agrícola como productor o como empleado, que al poseer terrenos pequeños solo producen alimentos básicos o de autoconsumo, solo una minoría de campesinos genera productos para vender en el mercado local, regional, estatal y nacional, el empleo es de baja remuneración y no cuentan con prestaciones sociales, lo que motivó la migración de la población, sin embargo, ello no resuelve los problemas de pobreza y marginación.

Si el gobierno desea que el gasto público y los programas sociales tengan un impacto real sobre las condiciones de bienestar de la sociedad es indispensable que esté bien focalizado y que sea asignado específicamente para cubrir las necesidades más apremiantes de la población a la que va destinado. Para los grupos indígenas, no sólo es importante dar cobertura a los servicios básicos como: agua potable, electricidad, drenaje, salud, educación y fuentes de empleo permanente y con prestaciones para garantizar su seguridad social y obtener ingresos fijos, también lo es involucrarlos en las decisiones respecto a la disposición y distribución del gasto en función de las prioridades con base a su identidad y cultura que son esenciales para el desarrollo personal de hombres y mujeres a corto y largo plazo que se reflejará en el desarrollo comunitario.

Existen organismos no gubernamentales que durante algunos periodos miden el desarrollo humano en un país, ello es importante para rediseñar las políticas públicas y sociales, también para definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar, desarrollo e implementar programas y acciones del sector público que permite evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de los habitantes. Según las estadísticas del PNUD en Ixmiquilpan las cifras son:

Cuadro 9 Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010, (nueva metodología)										
Clave entidad	Entidad	Municipio	Años promedio de escolaridad	Años esperados de escolarización	Ingreso per cápita anual (dólares PPC)	Tasa de Mortalidad Infantil	Índice de educación	Índice de ingreso	Índice de salud	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
13030	Hidalgo	Ixmiquilpan	7.919	12.694	5774.325	13.803	0.491	0.581	0.877	0.724

Fuente: Elaboración propia con información de IDHM 2010

Según las estadísticas de Hidalgo crece contigo de 2010, refiere que el Índice de Desarrollo Humano es muy alto y el lugar que ocupa en el contexto estatal es el Núm. 17, pero la situación real de Ixmiquilpan en el contexto socioeconómico es que los ingresos se han reducido al bajar el índice de divisas enviados por los migrantes, debido a los cambios en las políticas económicas de México y Estados Unidos de Norteamérica, por ello es conveniente que el gobierno reoriente las políticas sociales y programas de distintos rubros para beneficiar a los indígenas y a la sociedad en general, evaluando continuamente la aplicación de recursos económicos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

5.3 Conclusiones del análisis del programa POPMI-PROIN

El Programa POPMI actualmente PROIN, implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas dirigido a localidades indígenas elegibles, cuya prioridad es lograr equidad e igualdad, se destaca por ofrecer diversas alternativas con recursos para albergues, rescate de cultura, que superen el aislamiento, dispongan de bienes y servicios básicos mediante la construcción de obras de infraestructura para mejorar la calidad de vida de los indígenas.

De acuerdo con las cifras señaladas en el cuadro 6, el número de personas apoyadas directamente es de 653 y el monto total de recursos asignados a mujeres indígenas del municipio durante diez años es de más de nueve millones de pesos, cantidad que no ha sido suficiente para reducir la marginación y pobreza debido a la falta de focalización para detectar a las personas que verdaderamente lo

requieren, que no sean apoyos condicionados o por preferencias de organizaciones y líderes locales.

Esta situación permite deducir que algunas de las mujeres que se integran en grupos para recibir apoyo e instalar un proyecto productivo, no toman con seriedad y responsabilidad el trabajo en equipo que puede generar empleo e ingresos, demuestran no tener verdadera necesidad, sólo se integran para ver qué beneficios obtienen fácilmente, desafortunadamente muchos de los equipos y herramientas que forman parte del proyecto terminan en abandono y descuido porque las autoridades de la CDI no dan cumplimiento con las reglas de operación en cuanto a decomisar los equipos a las mujeres que como grupo de trabajo han fracasado, ya que por los usos y costumbres que la mayoría de localidades se rige, las autoridades locales toman ventaja y despojan de los bienes muebles a las mujeres que con gran esfuerzo gestionaron en su momento, porque al recibir su recurso se confiaron e instalaron su proyecto productivo en una propiedad comunal y el personal de la CDI no interviene oportunamente para evitar dichos abusos al no contar o designar a un asesor jurídico que atienda estos problemas.

Estos hechos han generado desconfianza y falta de credibilidad en la población, de la autoridad o por favoritismos de algunos líderes locales, los operadores del programa descartan nuevos apoyos en localidades donde algún grupo se ha desintegrado por diversos motivos, porque las vías de comunicación son inaccesibles, no hay transporte lo que les impide trasladarse para vender sus productos, cuando las mujeres definitivamente no logran integrarse en un grupo por sus diferencias entre vecinas, por ejemplo en 2011, en una localidad de Ixmiquilpan catalogada de alta marginación el número de mujeres era menor al requerido por las reglas de operación diez como mínimo, aun cuando existen personas en situación de pobreza no fue posible beneficiarlas en una primera selección, actualmente las RO han cambiado para bien de las mujeres que viven en poblaciones pequeñas y de difícil acceso.

Ante los engaños de antaño las personas ya no confían en las autoridades municipales porque los gestores de organizaciones sociales acuden a los pueblos y les prometen apoyos pidiéndoles cuotas para gestión cuando en realidad sólo utilizan sus documentos para su beneficio personal o de sus familiares cercanos y finalmente no cumplen con sus promesas, entonces, los indígenas sólo esperan recibir los apoyos paternalistas que no conlleva compromiso y trabajo. Lo expuesto, denota los diversos factores que impiden que el programa de la CDI para grupos indígenas se cumpla conforme a los objetivos establecidos en las reglas de operación, ya que para lograr disminuir la pobreza con estos apoyos implica corresponsabilidad entre operadores del programa y grupos de mujeres.

La relación que existe entre una institución gubernamental tanto a nivel federal, estatal y municipal con algún partido político es inevitable ya que la autoridad en turno se ha elegido por representar algún partido político y éste ha adquirido compromisos con los habitantes que lo apoyaron, por ley los gobiernos deben ser institucionales por el bien de la sociedad, sería iluso afirmar que las políticas sociales enfocadas a la población, principalmente a grupos indígenas no se utilizan con fines electorales. Lo expuesto es con base a los recursos económicos aprobados previos a comicios, (ver cuadro 6).

En el municipio existen organizaciones no gubernamentales representadas por líderes adheridos a algún partido político que realizan gestiones ante instituciones federales y estatales para proyectos productivos y obras de infraestructura para los grupos indígenas, que acuden a la ciudad de México en grupo para realizar acciones de presión como marchas, plantones y cierre de oficinas. Una mujer durante la encuesta indicó *“por fin nos han pavimentado nuestra carretera, gracias a Vicente del grupo AVANCE nosotros íbamos a México cuando nos llamaban dejando a nuestros hijos hasta por tres días y a veces caminábamos mucho, pero valió la pena”* entonces durante los procesos electorales los ciudadanos de las localidades se encuentran en deuda y comprometidos con los líderes. Lo anterior reafirma lo señalado anteriormente, y se concluye que los programas sociales se utilizan con fines electorales, sólo que lo hacen de manera diplomática.

Se debe reconocer que se ha politizado este programa social durante su asignación, ya que han otorgado apoyos económicos para proyectos productivos a personas que cuentan con el beneficio de otro programa, (Prospera, despensa alimenticia, becas de estímulos a la educación, Procampo, 65 y más) además aun cuando ellos no lo manifiesten sus ingresos económicos superan el salario mínimo ya sea por recibir subsidios, por apoyo de su familiares que trabajan en la ciudad, en el extranjero o por la venta de sus animales de traspatio, es decir, el nivel de vida que tienen las mujeres encuestadas demuestra que sólo un porcentaje mínimo vive en situación de extrema pobreza y el resto goza de mejores condiciones, porque no se focalizan adecuadamente los programas sociales.

El discurso de los representantes del gobierno dista mucho de la realidad respecto a las políticas sociales, ya que con los diversos programas se pretende generar auto empleo para desarrollar capacidades de la población, sin embargo, la mayoría de éstos programas son de esquema asistencialista-paternalista cuyo objetivo es disminuir la pobreza, pero ello no resuelve el problema a largo plazo, ya que las personas se vuelven dependientes, conformistas y no se esfuerzan para mejorar sus condiciones de vida, en el contexto real esta situación es aprovechada por los representantes políticos que mantienen un control sobre los ciudadanos quienes se convierten en clientes durante los comicios.

5.4 Recomendaciones

Los recursos humanos del sector público son la parte fundamental de una institución, es necesario implementar estrategias de capacitación continua para evitar la burocracia y negligencia de los servidores públicos si se pretende reformar la administración pública, desafortunadamente en este municipio continúan las prácticas de favoritismos y compadrazgos, se emplean a personas sin experiencia y conocimientos sobre la administración pública debido a los compromisos políticos de la autoridad en turno, para cambiar estos vicios se tendrá que contratar a

personal calificado-profesionistas previo comprobante, apoyarse de la tecnología para agilizar los servicios públicos y lograr eficiencia.

Para alcanzar los objetivos del Programa POPMI-PROIN será necesario incrementar el presupuesto para gastos de operación y asignación de recursos, asimismo que el personal operativo -encargado y promotores- estén bien remunerados, cuyo incentivo les permita trabajar con gran disponibilidad, sensibilidad, capacidad profesional, compromiso para respetar la cultura, usos y costumbres de los indígenas de modo que permita una verdadera interacción entre operadores, autoridades locales, grupos de hombres y mujeres de los diversos pueblos para focalizar a las personas en situación de vulnerabilidad que no cuente con algún apoyo previo, principalmente que la ciudadanía realmente desee mejorar su calidad de vida mediante el trabajo en equipo, la honestidad, compromiso, responsabilidad, es decir, unir voluntades entre el gobierno y la sociedad.

Que los recursos económicos se apliquen en proyectos productivos que realmente sean sustentables realizando un estudio de mercado del producto que se pretende generar, que las mujeres tengan conocimiento del tema y se sujeten a los recursos materiales con que cuentan en su localidad. Se debe llevar un control exacto de proyectos otorgados para evitar aprobar proyectos productivos similares en localidades cercanas para no ocasionar competencia entre ellos. Que los apoyos se asignen con transparencia y de forma institucional evitando favoritismos políticos, para impedir enemistad y dificultades entre vecinos cuando se desintegra un grupo o porque no se favorece con el programa a quien realmente lo requiere, ya que la finalidad del programa es propiciar la equidad de género, el trabajo en equipo, la unidad y solidaridad para alcanzar el desarrollo común.

Los operadores del programa POPMI-PROIN están conscientes que en las RO se establecen sus funciones y limitantes como promotores, por ello, reconocen que se acepta la integración de grupos de mujeres sin contar con experiencia en la organización o trabajo en equipo y disciplina, es tarea de ellos buscar e implementar

estrategias que permita realizar talleres y capacitaciones continuas debidamente organizadas y estructuradas para mayor comprensión por su distinto nivel de aprendizaje, con un lenguaje fácil de comprender tanto en español como en otomí, de modo que ellas adquieran mayores conocimientos y seguridad en sus actividades a emprender para tener éxito.

Cuando a las mujeres se les sensibiliza sobre los programas y apoyos que el gobierno implementa, aceptan capacitarse para poder desempeñarse de manera eficiente dentro de su grupo y su proyecto resultará productivo y sustentable, al momento de asignar un recurso a las mujeres se estipulará la obligatoriedad de los comités de cada grupo de entregar un informe mensual dentro de los primeros cinco días del mes siguiente, llevando un libro de control de ingresos y egresos para que las integrantes se mantengan comprometidas y activas en su proyecto, estimulándolas constantemente mediante visitas de inducción y apoyándolas para promover sus productos en el mercado local, regional y porque no a nivel nacional.

El coordinador de la CDI deberá asignar a un licenciado en Derecho que asesore a los grupos de mujeres en los asuntos administrativos y legales en cuanto a los bienes inmuebles para instalar su proyecto, cuando adquieren un terreno en comodato, permuta o compra-venta, deberán realizar gestiones de escrituración debidamente notariado ya que no cuentan con recursos para hacerlo en forma particular, así evitarán los abusos que sufren dentro de su misma localidad por sus vecinos o delegados municipales y en caso de desintegración requerir la entrega de equipos y mobiliarios a los grupos para beneficiar a otras personas haciendo respetar el reglamento y acuerdos firmados al inicio o durante la asignación de recursos económicos.

Que las autoridades gubernamentales reformen las políticas sociales y reglas de del programa POPMI-PROIN, para que los funcionarios de los distintos niveles de gobierno y personal operativo de la CDI eviten en todo lo posible que el programa sea paternalista, para impedir la dependencia del pueblo al recibir apoyos en efectivo sin reembolso, porque esta acción solo fomenta la pereza, inactividad y

vicios en la población, según las leyes del Estado mexicano, se implementan políticas públicas y sociales para el bienestar de la sociedad, de acuerdo a una agenda pública constitucional se da prioridad a la pobreza, marginación y discriminación de los grupos indígenas, en las mismas políticas se indica que se deben respetar los usos y costumbres de la población en cuestión, ello no impide que al implementar los programas sociales, se fomente y promueva el trabajo responsable y comprometido al instalar proyectos productivos para ofrecer alimentos, mercancías, servicios de calidad, eficiencia y sustentabilidad promoviendo el crecimiento económico de las familias indígenas, su desarrollo social que permita reducir la discriminación y pobreza en Ixmiquilpan, Hidalgo.

BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, Ezequiel (1995), *La Investigación social*, Argentina, Lumen, 24ª Edición.

Arguedas, Sol (1986), *El Estado benefactor ¿Fenómeno cíclico?*, México, Editorial Mundo.

Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, "Un manual para la práctica"*, México, CIDE.

Cejudo, Guillermo M. (2011), *Los motores del cambio en la administración mexicana: Los límites de la Nueva Gerencia Pública*. Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF. Recuperado de <http://www.eap.df.gob.mx/BBAP/10Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica.pdf>

Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos (2007), *La Política Social en México tendencias y perspectivas*, Facultad de Economía UNAM, México.

Díaz, de Rada Vidal (2001), *Diseño y elaboración de cuestionarios para la investigación comercial*. Pozuelo de Alarcón, España, editorial Esic.

Donald, S. Van Mier y Van Hurn Carl E. (1993), *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*. En Luis F. Aguilar (ed.), *La Implementación de las Políticas* (pp. 97-145) México, editorial Porrúa.

Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín Víctor (2007), *Coordinadores Tratado de Ciencia Política*, Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial; México: UAM Iztapalapa, División Ciencias Sociales y Humanidades.

Fernández, Ruiz Jorge (1997), *La política de deuda externa del sector público*, México, editorial Colmex.

Gidenns, Anthony (1998), *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Buenos Aires, editorial Taurus.

Gómez, Marcelo M. (2006), *Introducción a la Metodología de la Investigación Científica*, Córdoba, Argentina, editorial Brujas.

Guerrero, Omar (2004), *La Nueva Gerencia Pública*, México, editorial Fontamara.

Harold, D. Lasswell (1992), *La orientación hacia las políticas en Luis F. Aguilar (ed.), Antología del Estudio de Políticas Públicas*, México, D. F. Editorial Porrúa.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos (1991), *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill, México D. F. http://www.upsin.edu.mx/mec/digital/metod_invest.pdf

Kelsen, Hans (1995), *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM.

Lustig, N. y M. Székely (1997), *México: evolución económica, pobreza y desigualdad, proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19389/lustig.htm>

Navarrete, Linares Federico (2008), *Los pueblos indígenas de México*, CDI México. Recuperado de <http://www.cdi.gob.mx>

Pardo, María del Carmen (2009), *El enfoque Canadiense de la Nueva Gestión Pública, la Gerencia Pública en América del Norte*. México, D.F.

Revueltas, Andrea (1993), *Las reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado neoliberal*. Política y Cultura, núm. 3, invierno, UAM Unidad Xochimilco, D.F. México.

Rodríguez, Zepeda Jesús (1994), *Estado de Derecho y Democracia. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 12* Instituto Federal Electoral. Recuperado de http://biblioteca.digital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadanía/estado_de_derecho_y_democracia.html

Salinas de Gortari, Carlos (1995-2006), *La década Perdida Neoliberalismo y populismo en México*. Random House-Mondadori, México.

DOCUMENTOS

CDI “Índice de Desarrollo Humano-pueblos indígenas” México 2006.pdf

“Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México”, (2012). Recuperado de CONEVAL-IEPDSMex2012-12nov-Vfinal-lowres6.pdf

Jorquera, Beas Daniela. (2011). “Gobernanza para el Desarrollo Local”. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile. © Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Recuperado de <http://www.rimisp.org/cambiopobrezarural>

<http://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/Respuesta/Informe%20Final%20Diagnostico%20Sectorial%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf>

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=13&mun=030>

<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 26 reformados en DOF de fecha 05 de junio de 2013.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003, que se encuentra en la página web www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261.pdf (consultado con fecha en 06 de mayo de 2015)

Reglas de operación 2004 del programa POPMI publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de mayo de 2004

Reglas de operación 2013 del programa POPMI publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 21 de febrero de 2013

Reglas de Operación 2014 del Programa PROIN publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 2013.

Revistas

Carrillo, Ernesto, Tamayo, Manuel, “La Formación de la Agenda Pública”: Foro Internacional [en línea] 2005, XLV (Octubre-Diciembre): [Fecha de consulta: 11 de enero de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177004>> ISSN 0185-013X

Moreno, Pedro, Claudia Ortiz, Eduardo Marrufo, (2004), “Veinticinco años de políticas de desarrollo en México”, Sociología, año 19, número 54, pp 55-75. México.

Kliksberg, Bernardo (enero-marzo, 2003), “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos” Revista Venezolana de Gerencia Vol. 8 Núm. 21, pp 9-37: [Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2016] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29002102>> ISSN 1315-9984

Uvalle, Berrones Ricardo. (junio, 2011), “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 50. Caracas Venezuela.

Vázquez, Sánchez Jorge (septiembre-diciembre, 2005), “Neoliberalismo y Estado benefactor. El caso mexicano”, Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año X, Número, 30.

Whittingham, M. A. (octubre, 2005), “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”. Revista Reforma y Democracia. CLAD. N° 3. Caracas, Venezuela.

Anexos

Son instrumentos utilizados en toda la investigación, para sustentar la información expuesta, se ha ocupado el mapa del municipio para señalar las localidades beneficiadas con el programa POPMI-PROIN durante 10 años de 2006-2015.

Para recopilar la información estadística en las comunidades donde se realizó el trabajo de campo se diseñó un cuestionario para la encuesta que consta de 40 preguntas cerradas, realizado a 105 mujeres de las localidades siguientes:

El Nogal, El Dezha, Agua Florida, Banxu, Cerro Blanco, Chalmita, La Palma Orizabita, la Heredad, Cerrito Capula, San Pedro, Ex Hacienda, Pueblo Nuevo, El Mirador, Arenalito, Maguey Blanco, Tablón, Dios Padre, Barrido, Dexthi Alberto, La Loma López Rayón, Col. Del Valle y Carrizal.

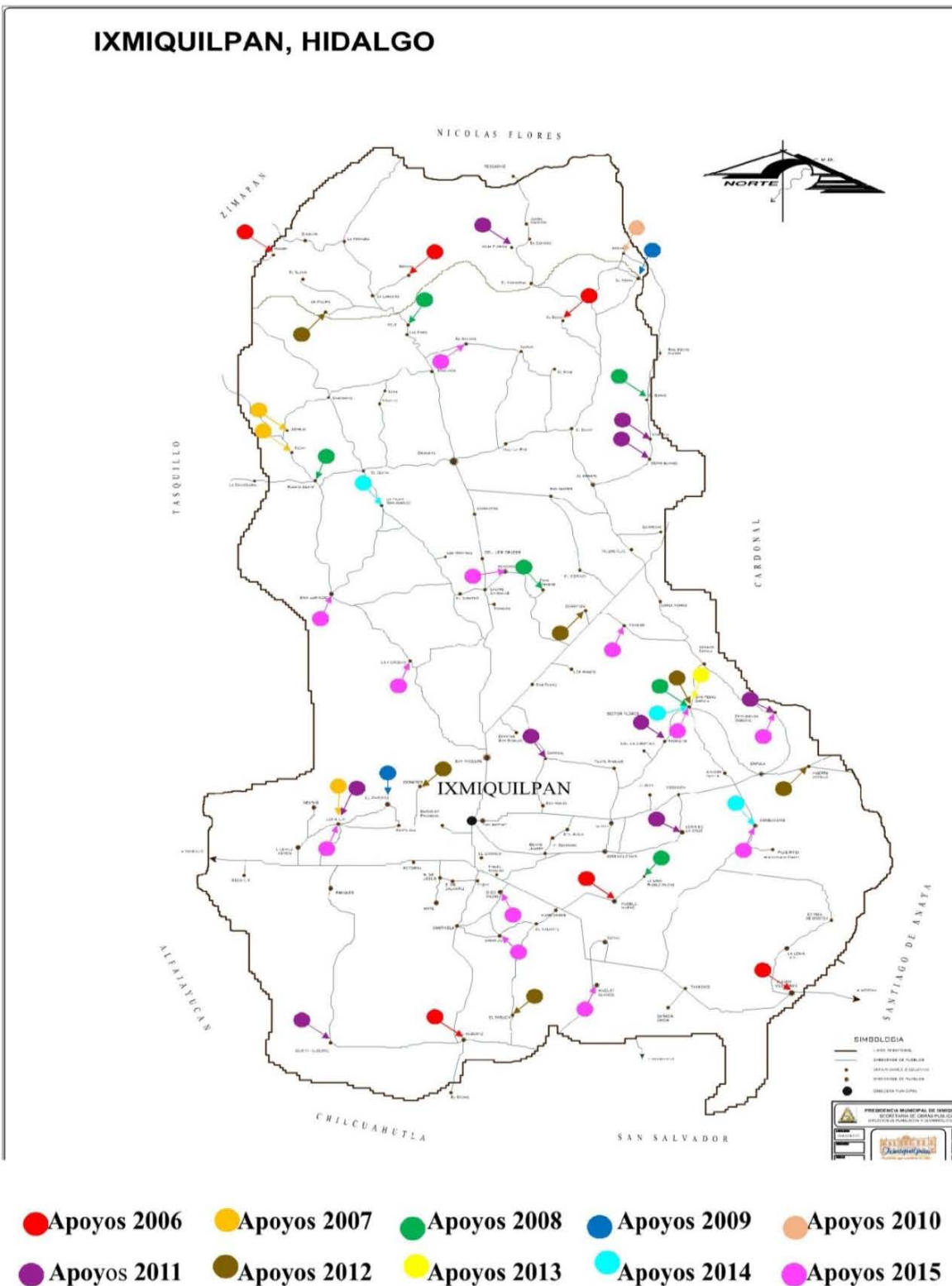
Para la entrevista a funcionarios de la CDI (Director, coordinador del programa y promotores) se diseñó un cuestionario de 13 preguntas, items que dan sustento a las exposiciones hechas por el coordinador y promotores respecto a sus funciones en la Comisión y el programa que contribuye a la investigación realizada.

Un índice de cuadros, flujogramas, gráficas y abreviaturas incluidas después del índice principal permite al investigador o estudiante identificar conceptos y nombres de instituciones públicas o descentralizadas y organismos privados.

GLOSARIO

Conceptos	Significado
Hñahñu	Lengua indígena Otomí su sonido es nasal “Los que hablan con la nariz”
Ayates	Manta realizado con fibra de maguey hilado y tejido por mujeres, se utiliza para cubrirse del sol, cargar a los bebés, los productos del campo; alimentos y forraje.
Quixquemetl	Frazada o capa que utilizan las mujeres hecho de hilo con telares de cintura.
Chinicuiles	Gusano de maguey comestible.

Mapa que indica localidades apoyadas con el programa POPMI-PROIN de 2006 a 2015.



Fuente: Elaboración propia, con información de Coordinación Regional CDI Ixmiquilpan



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

PROYECTO: Análisis del Programa “Organización Productiva para Mujeres Indígenas”, implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Ixmiquilpan, Hidalgo, 2006 - 2015.

Cuestionario de percepción de beneficiarias del programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

I.- Aspecto socio-económico.

1).- ¿Cuántos años tiene usted?

- 1.- 20 a 29
- 2.- 30 a 39
- 3.- 40 a 49
- 4.- 50 a 60
- 5.- 61 años o más

2).- ¿Cuál es su estado civil?

- 1.- Madre soltera
- 2.- Unión libre
- 3.- Casada
- 4.- Separada o divorciada
- 5.- Viuda

3).- ¿Cuántos hijos tiene?

- 1.- 1-2
- 2.- 3-4
- 3.- 5-6
- 4.- 7 o más
- 5.- Ninguno

4).- ¿Cuál es su grado máximo de estudios?

- 1.- Ninguno
 - 3.- Primaria incompleta
 - 3.- Primaria completa
 - 4.- Secundaria incompleta
 - 5.- Otro,
- Especifique: _____

5).- ¿Aproximadamente, de cuánto es su ingreso semanal?

- 1.- \$200.00 a \$400.00
- 2.- \$401.00 a \$600.00
- 3.- \$601.00 a \$800.00
- 4.- \$801.00 a \$1000.00
- 5.- \$1001.00 y más

6).- ¿Cuántas personas aportan al gasto familiar en su casa?

1.- 1

2.- 2

3.- 3

4.- 4

5.- 5 o más

7).- ¿Cuál es la principal actividad de los miembros de su familia?

1.- Jornalero

2.- Agricultor

3.- Comerciante

4.- Empleado

5.- Otra

Especifique: _____

7).- ¿La casa donde vive es?

1.- Propia

2.- Prestada

3.- Rentada

4.- Por posesión

5.- Otra,

Especifique: _____

8).- ¿Cuántas personas viven en su hogar actualmente?

1.- 2

2.- 3-4

3.- 5-6

4.- 6-8

5.- 9 a más

9).- ¿La casa donde vive cuenta con servicios básicos?

1.- Luz y agua entubada

2.- Luz y agua de manantial

3.- Luz, agua entubada y drenaje

4.- Luz, agua entubada y letrina

5.- Luz, Agua de pozo y letrina

10).- ¿Tiene algún familiar en Estados Unidos que le envía dinero?

1.- Si

2.- No

3.- No sabe

4.- Ocasionalmente

5.- No contestó

11).- ¿Cada cuándo recibe apoyo económico de su familiar que trabaja en Estados Unidos?

1.- Cada 15 días

2.- Cada mes

3.- Cada dos meses

4.- Cada tres meses o más

5.- Nunca

II.- Sobre la Institución

12).- ¿Es beneficiaria de algún otro programa social?

- 1.- Prospera
- 2.- Despensa alimenticia
- 3.- Pro-campo
- 4.- 65 y más
- 5.- No

13).- ¿Desde cuándo es beneficiaria del programa?

- 1.- 1-2 años
- 2.- 3-4 años
- 3.- 5-6 años
- 4.- 7-8 años
- 5.- 9 a más

14).- ¿Qué tipo de apoyo recibe de dicho programa?

- 1.- Alimentos
- 2.- Dinero
- 3.- Apoyo para el campo (semillas e implementos)
- 4.- Apoyo para microempresa
- 5.- Apoyo para ecoturismo

III.- Sobre el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)

15).- ¿Cuál es el principal apoyo que otorga el programa POPMI-PROIN?

- 1.- Económico
- 2.- Capacitación para el trabajo
- 3.- Organización y llenado de formatos
- 4.- Psicológico
- 5.- Derechos humanos

16).- ¿Conoce las reglas de Operación del Programa POPMI?

- 1.- Algunos puntos
- 2.- Si
- 3.- No
- 4.- No le interesa
- 5.-No contestó

17).- ¿Cómo se enteró de los apoyos que otorga la CDI a las mujeres?

- 1.- Por la vecina
- 2.- Por autoridades locales
- 3.- Por Carteles
- 4.- Por difusión de personal de la CDI
- 5.- Por difusión en la radio de la región

18).- ¿Que dificultades tuvo para integrarse a un grupo?

- 1.- Por no saber leer
- 2.- Por no hablar español

- 3.- Por el cuidado de sus hijos
- 4.- Por desconfianza del esposo
- 5.- Ninguno

19).- ¿De cuantas integrantes se conformó su grupo?

- 1.- De 1-5 personas
- 2.- De 6-8 personas
- 3.- De 9-10 personas
- 4.- De 11 a 12 personas
- 5.- De 13 personas a más

20).- ¿Qué problemas tuvo para ser beneficiada con el Programa?

- 1.- Por no cumplir con el número de personas solicitado
- 2.- Por no acudir a las reuniones y capacitaciones a la oficina
- 3.- Por no llenar los formatos pronto
- 4.- Fue muy tardado el apoyo
- 5.- Ninguno

21).- ¿Cómo eligieron su proyecto?

- 1.- Por orientación del personal operativo
- 2.- Por elección del grupo
- 3.- De acuerdo a las materias primas que hay en su localidad
- 4.- Por la experiencia de algunas mujeres de dicha actividad
- 5.- Porque la mayoría de mujeres sabe sobre las actividades del proyecto

22).- ¿Cuál es el proyecto productivo que eligió su grupo?

- 1.- Cría de animales de corral (vacas lecheras, puercos, pollos, borregos y cabras)
- 2.- Invernadero (jitomate, rosas, alcatraces, hongos setas y fresas) huerto de hierbas aromáticas.
- 3.- Tienda de abarrotes con papelería.
- 4.- Proceso de alimentos (rosticería, pollo fresco y en barbacoa, embutidos de cerdo, derivados de la leche, dulces típicos, mermeladas, cajetas, licores de frutas y salsas)
- 5.- Elaboración de artesanías, bordados de la región, textiles y taller de costura.

23).- ¿Cuánto dinero recibió su grupo?

- 1.- De \$50,000.00 a \$100,000.00
- 2.- De \$101,000.00 a \$150,000.00
- 3.- De \$151,000.00 a \$200,000.00
- 4.- De \$201,000.00 a \$250,000.00
- 5.- De \$251,000.00 a más

24).- ¿Quién administra el recurso económico dentro del grupo?

- 1.- Una persona se encarga
- 2.- Dos personas se encargan
- 3.- Tres personas se encargan
- 4.- Todas en conjunto
- 5.- Se turnan cada mes

25).- ¿Cómo establecen las reglas internas para realizar sus actividades?

- 1.- De palabra
- 2.- Escritas en una cartulina
- 3.- Por acuerdo de todas las integrantes
- 4.- Mediante un convenio escrito
- 5.- No tienen

26.- ¿Tuvo orientación en la gestión del apoyo por el personal Operativo del programa?

- 1.- Mucho
- 2.- Poco
- 3.- Muy poco
- 4.- Nada
- 5.- No contestó

27).- ¿Recibió capacitación para instalación y manejo de su proyecto productivo?

- 1.- Mucho
- 2.- Poco
- 3.- Muy poco
- 4.- Nada
- 5.- No contestó

28).- ¿El personal operativo del programa realiza seguimiento y supervisión a los grupos?

- 1.- Si
- 2.- No
- 3.- A veces
- 4.- Casi nunca
- 5.- No sabe

29).- ¿Cada cuándo se presenta informe de actividades a la Institución?

- 1.- Cada 15 días
- 2.- Cada 30 días
- 3.- Cada 45 días
- 4.- Cada 60 días
- 5.- No lo hace

30).- ¿Cuántas horas a la semana ocupa para atender su proyecto productivo?

- 1.- 10 - 15 horas
- 2.- 16 - 20 horas
- 3.- 21 - 25 horas
- 4.- 26 - 30 horas
- 5.- 31- a más horas

31).- ¿Su proyecto productivo genera ganancias económicas?

- 1.- Mucho
- 2.- Poco
- 3.- Muy poco
- 4.- Nada
- 5.- No contestó

32).- ¿Cómo se distribuyen las ganancias entre los miembros del grupo?

- 1.- En dos partes (inversión y para las integrantes)
- 2.- En tres partes (inversión, para las integrantes y para ahorro)
- 3.- En partes iguales entre las integrantes
- 4.- Por las horas de trabajo invertidas
- 5.- No hay ganancias

33).- ¿Qué problemas familiares resuelve con las ganancias que obtiene de su proyecto?

- 1.- Compra de Alimentos
- 2.- Servicios de salud
- 3.- Educación (pago de colegiatura y transporte para sus hijos)
- 4.- Para gastos personales
- 5.- Ninguno

34).- ¿Su grupo se mantiene completo o algunas personas se han salido?

- 1.- Completo
- 2.- Más de la mitad
- 3.- La mitad
- 4.- Menos de la mitad
- 5.- Solo dos integrantes.

35).- ¿Qué problemas enfrenta su producción?

- 1.- Precios bajos
- 2.- Poca demanda
- 3.- Saturación del producto
- 4.- Riesgo por plagas o desastres naturales
- 5.- Ninguno

36).- ¿La CDI los apoya para promover sus productos?

- 1.- Mucho
- 2.- Poco
- 3.- Muy poco
- 4.- Nada
- 5.- No sabe

37).- ¿Cómo comercializan sus productos?

- 1.- Venta en local y a domicilio
- 2.- Venta en tianguis o mercados
- 3.- Venta por anuncios gráficos y difusión en la radio
- 4.- Exposición en expo-ventas y ferias gastronómicas
- 5.- Entrega a tiendas de autoservicio.

38).- ¿Qué causa la salida de las mujeres de un grupo?

- 1.- Falta de comunicación, tolerancia y organización
- 2.- Falta de disciplina y compromiso
- 3.- Por no saber trabajar en equipo.
- 4.- Falta de conocimiento y experiencia de la actividad
- 5.- Por no obtener ganancias pronto

39).- ¿Considera que el programa le ha ayudado a mejorar su calidad de vida, en qué aspectos?

- 1.- Mejor alimentación, salud y educación
- 2.- Mejoras a su vivienda
- 3.- Contar con un patrimonio
- 4.- Aprendió nuevas habilidades y derechos de la mujer
- 5.- Ninguno

40).- A cuántas personas puede dar empleo con su proyecto productivo?

- 1.- 1-2
- 2.- 3-5
- 3.- 11-20
- 4.- 20 o más
- 5.- Ninguno



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

PROYECTO: Análisis del Programa “Organización Productiva para Mujeres Indígenas”, implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Ixmiquilpan, Hidalgo, 2006 - 2015.

Entrevista de percepción del impacto del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, dirigida a Coordinador Regional, Encargado del Programa y Promotores de la CDI.

Datos del entrevistado: _____

Municipio: _____

Institución. _____

Cargo: _____

- 1.- ¿Cómo se difunde el programa POPMI-PROIN a la ciudadanía?
- 2.- Cuántos grupos de ciudadanas (os) se han beneficiado hasta el año 2015 con el programa POPMI-PROIN?
- 3.- ¿Cuántos de los grupos beneficiados de 2006 a 2015 están activos?
- 4.- ¿Qué criterios se utilizan para determinar el otorgamiento de apoyos a los ciudadanos?
- 5.- ¿Cuáles son los principales obstáculos para una eficiente operación del programa POPMI-PROIN?
- 6.- ¿En qué ha mejorado el programa POPMI_PROIN al modificarse las reglas de operación?
- 7.- ¿Qué facilidades se otorgan a los grupos POPMI-PROIN para obtener apoyos económicos por primera vez y de continuidad?
- 8.- ¿Cada cuándo se da seguimiento de las actividades de los grupos, por el personal operativo?
- 9.- ¿El personal operativo ha establecido fechas a los grupos para el reporte de actividades y estados financieros?
- 10.- ¿Porque considera usted que los grupos POPMI_PROIN se desintegran?
- 11.- ¿Qué acciones o medidas se realiza cuando se desintegra un grupo?
- 12.- ¿Cómo se da cumplimiento al blindaje electoral para evitar el clientelismo de los ciudadanos beneficiados con el programa?
13. En su opinión considera que el programa ayuda a combatir la pobreza, de qué manera.