

5



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAPUS ARAGÓN"**

CARRERA DE SOCIOLOGÍA

**DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA Y
POLÍTICA SOCIAL EN LA REGIÓN
HUASTECA HIDALGUENSE**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA
P R E S E N T A N :
**ANTONIO ORDAZ PINA
VIDAL JIMÉNEZ SANTIAGO**

ASESOR:
LIC. IRÁN LAGOS CHÁVEZ

MÉXICO

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, a los docentes de la carrera de Sociología, Campus Aragón, por su aportación a nuestra formación profesional, la cual continuamos enriqueciendo con el conocimiento empírico.

Al compañero, Lic. Irán Lagos Chávez, nuestro agradecimiento por su orientación para la conclusión de este trabajo y por sus convicciones y compromiso con los jóvenes universitarios.

A los compañeros sinodales por su apoyo y asesoría para el buen término de este trabajo.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	3
1. DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL	
1.1 Marco conceptual de la desigualdad social	7
1.2 La pobreza, marco conceptual y líneas de medición	13
1.3 Desigualdad social y pobreza en el medio rural -indígena	22
2. POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	
2.1 Política social en México	31
2.2 Análisis de los programas de combate a la pobreza en México (1970-2000)	42
3. MARCO SOCIOECONÓMICO	
3.1 Marco socioeconómico del estado de Hidalgo	66
3.2 Marco socioeconómico de los municipios y localidades de la región Huasteca.	78
4. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS DE LA SITUACIÓN SOCIAL EN LA HUASTECA HIDALGUENSE, DENTRO DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO: "TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN"	
4.1 Descripción y análisis de la estrategia de gobierno del Estado de Hidalgo, "Trabajando Juntos". En el periodo 2000-2002	92
4.2 Metodología para la aplicación del instrumento cuantitativo y las reuniones cualitativas de la estrategia de gobierno.	97
4.3 Resultados del cuestionario opinión y las reuniones cualitativas (diagnósticos de participación social)	104
4.4 Análisis de indicadores sobre el funcionamiento de algunos programas sociales de combate a la pobreza en la región Huasteca del Estado de Hidalgo.	118
4.5 Acciones estratégicas para la atención de los fenómenos sociales	126
4.6 Evaluación de la estrategia de Gobierno	129
CONSIDERACIONES FINALES	134
FUENTES DE INFORMACIÓN	140
ANEXOS	146
APÉNDICE GRÁFICO	165

INTRODUCCIÓN

México es un país en donde históricamente su estructura socioeconómica y regional está caracterizada por la desigualdad entre los diferentes grupos sociales, los géneros y las regiones: situación que ha generado el que existan entidades federativas, regiones, municipios y localidades y grandes grupos sociales (con mayor acentuación en la población rural e indígena), viviendo en la pobreza y la marginación, que se refleja en sus condiciones de vida, su bajo nivel de ingreso, la migración, con severos problemas de salud, escasa escolaridad, y al interior de las familias, altos niveles de desnutrición infantil, alcoholismo y violencia intrafamiliar.

Ante esta situación el Gobierno Mexicano en los últimos treinta años ha instrumentado programas de política social para combatir la pobreza y los efectos que de ella se derivan, sean estos de carácter universalista o focalizadora dependiendo del modelo económico imperante.

En este marco se considera importante analizar la desigual social, la pobreza y la política social en la región Huasteca del estado de Hidalgo, en seis de los siete municipios con los que cuenta, en principio porque es una región con características rural-indígena, con altos índices de pobreza y marginación y que sus expresiones se manifiestan mediante la presencia de fenómenos sociales como la migración, el alcoholismo (y en algunas localidades de consumo de algún tipo de estupefaciente, inhalantes y mariguana), la violencia y la desintegración familiar, la desnutrición principalmente en menores de 12 años, el embarazo adolescente y la contaminación ambiental.

Otro punto de interés de la presente tesis fue nuestra participación como Organismo no Gubernamental, en un proyecto promovido por el gobierno del estado de Hidalgo en la región Huasteca, que se le denominó "Trabajando Juntos con un Propósito Común", dando inicio en el año 2000 y concluyó a medianos del 2002, mediante este proyecto se intentó darle una visión de integralidad a los programas de política social, articulando el quehacer de las instituciones

gubernamentales y retomar a los habitantes de las localidades rurales como los actores principales y rescatar sus formas de organización y participación social.

Consideramos importante que el conocimiento empírico adquirido, este a su vez, complementado con otras técnicas de investigación social se pudieran conjugar en el presente trabajo, el cual pretende aportar ciertos elementos para el conocimiento de la desigualdad social, la pobreza y la política social en la región Huasteca Hidalguense.

Para el sustento de la presente tesis, se analizó e interpretaron resultados obtenidos de un instrumento cuantitativo aplicado a las familias que representaron la unidad de observación, el cual fue diseñado conjuntamente con los operadores de los programas sociales del gobierno del estado de Hidalgo.

Los datos cuantitativos fueron complementados con resultados obtenidos en reuniones de carácter cualitativos, mediante testimonios de los habitantes de esta región sobre los fenómenos analizados.

En el primer capítulo, se hace un análisis conceptual de los conceptos sobre: desigualdad social, pobreza y marginación; con respecto a la desigualdad social, se parte de la revisión de las dos corrientes principales del pensamiento social: la teoría funcionalista y la teoría marxista, a través de teóricos como Talcott Parson Kingsley Davis y Gerhard Lenski, así como Claudio Stern y Raúl Bejar Navarro; en cuanto a la desigualdad económica o el grado de concentración de la riqueza se incorporan dos índices estadísticos denominados Índice de Gini y Curva de Lorenz.

Para la revisión conceptual de la pobreza, así como sus métodos de medición existentes en América Latina, se parte de los estudios realizados por: Julio Boltvinik Kalinka, Amartya Sen y Oscar Altimir, este último representante de la corriente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), es de manifestar la complejidad para determinar de manera precisa la magnitud y el conocimiento de la pobreza, ya que no sólo es una actividad académica, sino que también tiene objetivos políticos para legitimar la posición del Estado.

El concepto de marginación o marginalidad, se revisa tomando como referencia la conceptualización y los indicadores utilizados para medir el nivel de marginación

de las unidades espaciales: entidad, municipio y localidad, que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO)

En relación con la política social, el cual se desarrolla en el capítulo segundo, se hace una revisión de su conceptualización y la forma en que el Estado se relaciona con los pobres, mediante políticas universales o focalizadoras, estas las ubicamos en dos periodos del desarrollo económico de América Latina y México, la primera de 1940-1982 y de 1982 a la actualidad. Los teóricos sobre los cuales se sustenta este análisis son Enrique Valencia, Julio Boltvinik, Carlos Vilas, Mónica Gendrau y Teresa Unchastegui.

En este mismo capítulo realizamos un recorrido de los programas sociales de combate a la pobreza que se han instrumentado en México en las tres últimas décadas, la presentación se divide en dos etapas, la primera, ubicada en la década de los setenta y principios de los ochenta, los programas que se emprendieron tuvieron como propósito reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes del campo siguiendo una política de desarrollo rural, con la instrumentación de los programas: PIDER, COPLAMAR y el SAM.

La segunda etapa, abarca de 1988 a la actualidad, caracterizándose por adoptar una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar, con los programas: Pronasol y Progresá.

En el tercer capítulo, se realiza un análisis de los indicadores socioeconómicos del estado de Hidalgo y de la región Huasteca, partiendo de los conceptos centrales de la tesis como son la: desigualdad social, pobreza y marginación y que muestran las condiciones de vida de los habitantes de esta región.

En el último capítulo, el cuarto, se presentan las premisas que sustentan la estrategia del gobierno del estado de Hidalgo denominado "Trabajando Juntos con un Propósito Común", a partir de estas, se establecen los fundamentos para construir las hipótesis de la tesis; asimismo, se describe la metodología utilizada para la aplicación del instrumento cuantitativo y cualitativo.

Se realiza un análisis e interpretación de los resultados en el ámbito de los seis municipios y de manera específica el comportamiento de los indicadores de mayor incidencia por municipio, en su presentación se establece una correlación entre los indicadores cuantitativos y los cualitativos para corroborar las hipótesis.

Con base en las reuniones cualitativas, y retomando los testimonios de los actores sociales, se realizó el análisis de algunos indicadores de tres programas sociales de combate a la pobreza en el actual modelo neoliberal, como son: el Progreso, los apoyos alimentarios que otorga el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, y los Servicios de Salud.

Como síntesis de este capítulo, se presentan los resultados de las reuniones cualitativas, expresadas en planes de actividades en el ámbito de cada municipio, que atiendan las prioridades manifestadas por la población, por último, se presenta una evaluación sobre los indicadores más importantes de la estrategia de integralidad de los programas sociales del gobierno del estado de Hidalgo.

Por último se desarrollan las conclusiones destacando los resultados obtenidos del análisis y revisión documental y la investigación cuantitativa y cualitativa de la desigualdad social, la pobreza y la política social en la región Huasteca Hidalguense, así como la conclusión de la estrategia de integralidad promovida por el gobierno del estado de Hidalgo.

1.- DESIGUALDAD SOCIAL Y POBREZA

1.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA DESIGUALDAD SOCIAL

El análisis de la desigualdad social nos conduce a una revisión histórica conceptual de esta categoría por las diferentes corrientes del pensamiento sociológico, filosófico y económico.

No existe un registro, a partir de en que momento los hombres empezaron a reflexionar acerca de la naturaleza del proceso distributivo y las causas de la desigualdad, el fenómeno de la desigualdad, es tan antiguo como la especie humana. Ninguna sociedad conocida ha tenido nunca un sistema social completamente igualitario.

Desde las comunidades primitivas de la edad de piedra hasta las sociedades industriales más complejas, la desigualdad social ha estado siempre presente, variando sus formas y grados de modo considerable.

Para Claudio Stern, la desigualdad social se entiende como la distribución desigual o inequitativa entre los habitantes de una sociedad, de los bienes y servicios disponibles. Habrá mayor desigualdad cuan mayor sea la disparidad entre los niveles de vida de la población de un país.¹

Asimismo, la desigualdad es un fenómeno macro-social y una característica del todo social, la desigualdad abarca en principio, las diferencias entre todas las unidades (individuos, familias, grupos, regiones) que conforman la unidad mayor que se analiza (usualmente una sociedad o país, pero puede ser una ciudad, municipio o región)²

¹ Claudio Stern, "Algunas dimensiones teórico-metodológicas en el estudio de la desigualdad social y sus relaciones con el cambio demográfico", incluido en Bejar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor, Población y Desigualdad Social en México, Raúl Bejar N. y Héctor Hernández Bringas Coordinadores, UNAM, Centro regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Cuernavaca, Mor. 1993, p. 35

² [dem.

La desigualdad suele estar inmersa en debates de tipo valorativo, donde juicios de diversa naturaleza están presentes, la discusión sobre la desigualdad muestra una inquietud por la manera en que los bienes o las oportunidades se encuentran distribuidas en una sociedad determinada.

Para analizar la desigualdad, se han desarrollado diversas teorías que abordan su origen, las causas y sus modalidades. Existen dos corrientes del pensamiento social: la teoría funcionalista y la teoría marxista.

Para los teóricos funcionalistas, la desigualdad social es inevitable porque no todos los hombres tienen la misma capacidad e idéntica preparación, por lo tanto no todos pueden percibir las mismas retribuciones, en esta perspectiva la estratificación surge básicamente de las necesidades sociales y no de los deseos de los individuos.

Toda sociedad, como decía Parsons, representante de la corriente funcionalista; institucionaliza un cierto balance entre la igualdad y la desigualdad, de tal forma que la igualdad sólo representa un caso límite. Tal balance, desde luego, depende de las condiciones históricas de cada sociedad, por lo que algunos tipos de desigualdad son legitimados.³

Para este autor la igualdad de oportunidades puede ser el mejor camino para aminorar las desigualdades, empero dado que los individuos cuentan con distintas capacidades, traería aparejada una desigualdad resultante de atributos individuales. La igualdad de oportunidades entonces no es capaz por sí mismo, de evitar la desigualdad. Menos aún si se considera que algunos elementos que la sustentan tienden a reforzarla, el caso de la educación o los antecedentes familiares, dan a los individuos ventajas competitivas, que bajo la forma de capacidades producen resultados diferenciados, en este sentido la supuesta igualdad de oportunidades no logra nivelar las desigualdades preexistentes.

Para el funcionalista, Kingsley Davis, los sistemas de estratificación aparecen como respuesta a dos necesidades específicas comunes a todas las sociedades humanas. En primer lugar, existe la necesidad de infundir en los miembros más

³ David Moctezuma Navarro, "El distanciamiento económico de los mexicanos", incluido en Bejar N. Raúl y Héctor Hernández Bringas Coordinadores, Población y Desigualdad Social en México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Cuernavaca, Mor. 1993. p. 57

capaces el deseo de ocupar posiciones importantes y difíciles que requieren una capacidad mayor que la común. En segundo término, la sociedad debe motivar a tales hombres, ya en el desempeño de sus funciones a cumplir los deberes inherentes a ellas, de ahí que deba proporcionarles mayores recompensas.

El enfoque de Parsons, parte de la suposición de que en toda sociedad humana hay ciertos valores por todos compartidos, puesto que los valores surgen de las necesidades de la sociedad y puesto que las necesidades básicas de todas las sociedades son más o menos semejantes, estos valores son similares en todo el mundo. Lo que difiere de una sociedad a otra es el orden relativo que se les da a cada uno de ellos.

En este sentido, el sistema de estratificación de cualquier sociedad constituye una expresión de su sistema de valores. Las recompensas de que gozan los hombres y las posiciones que les otorgan están en función del grado en que sus cualidades, desempeños y posesiones se ajustan a las normas fijadas por su sociedad, puesto que los hombres difieren necesariamente en estos aspectos, la desigualdad es inevitable.

Por otro lado, los teóricos del conflicto enfocan el problema de la desigualdad social desde el punto de vista de los distintos individuos y subgrupos existentes en el seno de la sociedad. Consideran que la desigualdad social surge de la lucha por bienes y servicios valiosos de los que hay escasez.

El sociólogo Gerhard Lenski, en su libro: "Antecedentes sobre la desigualdad social y su origen", realiza un análisis sobre las categorías fundamentales en donde la teoría funcionalista y la marxista son antagónicas.

Según Lenski, los funcionalistas dan importancia a los intereses comunes compartidos por los miembros de una sociedad y los teóricos del conflicto destacan los intereses que los dividen. Donde los funcionalistas insisten sobre las ventajas comunes que se obtiene por obra de las relaciones sociales, los del conflicto subrayan el elemento de dominación y explotación. Donde los funcionalistas acentúan el consenso como base de la unidad social, los del conflicto hacen hincapié sobre la coerción. Donde los funcionalistas consideran a

las sociedades humanas como sistemas sociales, los teóricos del conflicto las ven como escenarios donde se libran luchas por el poder y el privilegio.⁴

En este mismo artículo Gerhard Lenski, cita a Gaetano Mosca, el cual con respecto al estudio de la desigual establece dos postulados básicos.

"1.- las sociedades humanas no pueden funcionar nunca sin una organización política.

"2.- La organización política implica necesariamente desigualdades de poder"

Dados estos postulados, Mosca concluyo que siempre habrá dos clases de gente "una clase que gobierna y otra que es gobernada". Además y puesto que la mayoría de los hombres son egoístas, la primera será siempre una clase privilegiada desde el punto de vista económico"⁵

Para el investigador Raúl Bejar Navarro, la realidad es mucho más compleja que la reconocida en cualquier sistema teórico, una sociedad puede ser analizada bajo diversas perspectivas teóricas y obtenerse conclusiones valederas. La desigualdad social es la transformación de las categorías en variables y analizar hasta que punto prevalece un fenómeno determinado, los más utilizados y confiables son los vinculados a la distribución de los ingresos y la propiedad, los sistemas fiscales, la seguridad social y los educativos, la desigualdad política, étnica, el prestigio social, el mérito individual, el talento y otros relacionados con dimensiones psicosociales, por estar en contextos susceptibles de subjetividad.

De acuerdo a Bejar Navarro, se pueden agrupar en cuatro categorías los tipos más relevantes que hacen derivar la desigualdad social: 1- la desigualdad histórica-geográfica, que ubica a los individuos más allá de su voluntad individual, 2- la desigualdad étnico-demográfico generada por las diferenciaciones del color de la piel, la lengua y la cultura, 3- la desigualdad sociopolítica que dependen del papel que desempeñan los individuos, por separado o como miembros de un grupo, en el manejo de los asuntos públicos, 4.- la desigualdad

⁴ Gerhard Lenski, "Antecedentes sobre la desigualdad social y su origen", incluido en, Claudio Stern La desigualdad social, Compilación, Teorías de la estratificación y la movilidad social, SEP 70's. p. 36

⁵ Ibidem, p. 30.

socioeconómica, que depende del papel desempeñado por el individuo en el proceso productivo y en la distribución del ingreso.⁶

De acuerdo a las categorías utilizadas por Raúl Bejar Navarro, en relación con la desigualdad histórica geográfica, los orígenes de la desigualdad mexicana están profundamente arraigados en la historia del país, algunos de sus síntomas más evidentes son la supervivencia de comunidades campesinas, indígenas marginados y discriminados racialmente, en la cual sus recursos naturales, la precipitación pluvial, insuficiente en algunas zonas y excesiva en otras, más de la mitad de México es seco, tiene también una topografía muy accidentada, sus montañas dificultan no sólo la agricultura a gran escala, sino también las vías de comunicación, dividen al país en regiones.

Referente a la desigualdad étnico-demográfico. En México⁷ existen más de 150,000 localidades rurales, indígenas menores de 2500 habitantes totalmente dispersas, de estas, más de 100,000 localidades son menores de 500 habitantes en donde habitan población rural-indígena, su heterogeneidad lingüística conlleva a una gran desigualdad de oportunidades, analfabetismo, bajos niveles de escolaridad, a cada uno de ellos se ofrecen diferentes oportunidades de participación económica y social. Esto a su vez se proyecta en un mayor grado de desigualdad de ingresos según la ubicación geográfica y la pertenencia a regiones con mayor o menor urbanización.

La diversidad cultural y lingüística, se reproducen en condiciones de marginalidad y aislamiento de la estructura social del país. Los grupos étnicos han desarrollado sus estilos culturales híbridos sin integrarse al esquema nacional. La población indígena de México se ubica en la región sureste y el centro del país que concentran las tres cuartas partes de la población indígena total.

Sin duda los grupos indígenas son los más desiguales dentro de la ya aguda desigualdad nacional dentro de un sistema nacional que ha demostrado históricamente que no tiene posibilidades de tratarlos como seres humanos autónomos.

⁶ Bejar Navarro, Raúl, Dinámica de la desigualdad social en México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos, p. 12

⁷ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, XII Censo General Nacional de Población y vivienda 2000

La desigualdad en el terreno económico, se centra en el análisis de la distribución del ingreso, ya que la riqueza no se distribuye de igual forma entre los individuos y familias. Para analizar la distribución del ingreso, la desigualdad o el grado de concentración de la riqueza, esta se puede conocer mediante métodos estadísticos y matemáticos, existen varios índices, los más usados es el índice Gini, y la Curva de Lorenz.

En relación con el coeficiente de Gini, "Dicho indicador considera el principio de la equidad democrática y proporciona un valor comprendido entre 0 y 1, el cual nos muestra que en la medida en que una frecuencia real de los casos de una variable se aleja de la curva de equidad el número es cercano a 1, y en la medida en que se acerca a la curva de equidad el número es cercano a 0. Es decir, si el coeficiente de Gini se aproxima o es igual a 1 existe una fuerte desigualdad y si se aproxima o es igual a 0 existe equidad"⁸.

La curva de Lorenz, es una de las técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad, es utilizada para determinar el comportamiento de inequidad de ciertas variables es la que se conoce como curva de Lorenz, la cual se construye considerando la frecuencia relativa acumulada de los diferentes casos de la variable y comparándola contra una distribución teórica de frecuencias partiendo del principio de igualdad democrática, el cual establece que a todos los casos les corresponde lo mismo.⁹

Por otro lado, la desigualdad económica regional, se relaciona con los movimientos migratorios, los lugares que mayor impulso presentan, se pueden clasificar como zonas de atracción. En cambio las regiones que presentan grandes carencias en varios aspectos, como pudiera ser infraestructura productiva, diversificación del mercado laboral, dotación de servicios públicos, entre otros, se han caracterizado por ser eminentemente expulsores de población.

Por ejemplo, la migración laboral, que es una de las más frecuentes, se produce precisamente por la desigual configuración económica de las distintas zonas del

⁸ Lagos Chávez, Irán, Formulas estadísticas en hoja de cálculo para el estudio de la desigualdad social p. 16, documento mimeografiado

⁹ *Ibidem*, p. 11

Asimismo dentro de cada sector económico se mantiene y profundizan las desigualdades. Por ejemplo, en el sector agropecuario, de donde ha salido mayor parte de la población migrante, se ha acelerado la polarización de los productos rurales. Por un lado se encuentran los grandes productores agrícolas ligados al comercio y a la exportación, relacionadas con el capital comercial y financiero y beneficiados por la política de riego y crediticia del gobierno. Y por el otro lado la mayoría de los productores rurales disponen de predios categorizándolos como minifundistas, carentes de apoyos, situados en tierras de temporal de mala calidad y preponderantemente de autoconsumo y que se reproducen en condiciones cada vez más deterioradas.

1.2- LA POBREZA, MARCO CONCEPTUAL Y SUS LÍNEAS DE MEDICIÓN

El fenómeno de la pobreza, revela por una parte, una compleja conceptualización, las distintas teorías que existen. También pone de manifiesto que la complejidad para determinar de manera precisa la magnitud de la pobreza y el conocimiento de la pobreza no sólo es una actividad académica, sino que también tiene objetivos políticos para legitimar la posición del Estado e impulsar programas de combate dirigido a los pobres, sean estos de carácter universal o de focalización.

En América Latina el debate sobre la conceptualización y medición de la pobreza es reciente, en cambio, el debate en Europa y Estados Unidos es antiguo: tiene más de 100 años.¹⁰ Estos países incursionaron sobre este fenómeno por el desarrollo económico y cultural alcanzado, otro de los países de donde han surgido grandes investigadores, por sus condiciones de pobreza extrema es la India, entre ellos y los investigadores latinoamericanos (Julio Boltvinik, Enrique Hernández Laos, Luis Beccaria y Oscar Altimir, entre otros,) durante dos décadas han debatido sobre conceptos y métodos para la medición de la pobreza.

Hasta hace dos décadas, en América Latina los gobiernos se resistían a incursionar en la problemática de la pobreza, había rechazo por conocer la magnitud del fenómeno. Sin embargo el cambio de modelo económico en el inicio de la década de los 80's y la crisis que en América Latina generó mayor

¹⁰ Lerner Berta, América Latina : los debates en política social, desigualdad y pobreza, Miguel Ángel Porrua, México, 1996, p. 128

empobrecimiento en la población planteó la urgente necesidad de conocer con mayor profundidad el fenómeno, su conceptualización desde diversas teorías no solamente en aspectos cualitativos sobre las condiciones y mecanismos de supervivencia de los pobres, sino incorporando la medición mediante estudios cuantitativos.

La mayoría de las definiciones sobre pobreza, aluden a la insuficiencia de ingresos y bienes materiales e inmateriales que son esenciales para la satisfacción de las necesidades más básicas del ser humano como alimentarse, vestirse, tener una vivienda digna, empleo y acceso a educación.

La pobreza no solo abarca los bajos ingresos y la carencia de servicios básicos, sino todas las limitantes que frenan el desarrollo humano, entendido éste como la presencia de valores humanos imprescindibles para lograr una óptima calidad de vida, es decir, que el desarrollo humano se refiere a las oportunidades que se ofrecen a las personas para obtener mejores condiciones de vida, acceso a los recursos, libertades políticas, garantías de derechos humanos y respeto a sí mismo.

De acuerdo a Julio Boltvinik, los términos: pobreza y pobre, están asociados a un estado de necesidad, a carencia, dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida.

El término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida

La palabra pobreza proviene del latín pauper, que significa necesitado o menesteroso. En el área de las ciencias sociales, el concepto pobreza se utiliza "para describir la situación de un grupo social cuyos individuos y familias no cuentan con lo necesario respecto a alimentación, salud, educación y vivienda para llevar una existencia digna mínima"¹¹

En este sentido, podemos decir que la pobreza no puede, ni debe conceptualizarse, ni analizarse, sólo como una situación de carencias económicas y materiales, que impiden satisfacer las necesidades humanas; la pobreza tiene

¹¹ Ortega B.J. A. "Diccionario de Planeación y Planificación". Editorial Edicol. México, 1982.

otras muchas implicaciones, es una experiencia íntima, vivida internamente con dolor, resignación y desesperanza. Se debe aceptar que, desgraciadamente, nadie sabe tanto sobre la pobreza como los pobres.

La pobreza, se diferencia de la desigualdad, ya que la desigualdad social no tiene necesariamente que ver con la pobreza, la distribución de los bienes de una sociedad puede ser inequitativa sin que haya niveles significativos de pobreza en ella o viceversa. Para Amartya Sen, la desigualdad y la pobreza están relacionadas pero ninguno de los conceptos subsume al otro.

Existen tres modelos teóricos que han explicado la pobreza. Desde el siglo XIX, la corriente de la economía política clásica, representado por Adam Smith; la pobreza tenía una explicación en los efectos temporales de las fuerzas del mercado. Era corregible siempre y cuando se dejara actuar libremente a estas mismas fuerzas. La pobreza podría ser superada en su carácter transitorio, en la medida que aumentara la acumulación de la riqueza.

El marxismo, plantea que la pobreza es inseparable de la dinámica de la acumulación capitalista. Quienes sufrían la pobreza, los trabajadores, eran sujetos que paradójicamente creaban la riqueza de los propietarios. El resultado de este proceso debía de ser la lucha de clases, mediante la cual los depauperados, el proletariado, instaurarían una especie de sociedad ideal. Ahí la pobreza sería superada por la apropiación colectiva de la abundancia creada a través de la creciente mecanización de la sociedad.

Una tercera corriente que explica el fenómeno de la pobreza surge en la creciente riqueza de los países industrializados, está basado en la percepción de las manifestaciones de la pobreza. Primeramente unido a las descripciones del fenómeno de pobreza y recomendaciones de políticas conducentes para combatirlos. El intento de conceptualizar a la pobreza desde un punto de vista normativo, en la visión de una sociedad que trata de resolver rezagos en consumos individuales, de acuerdo a parámetros socialmente aceptables¹²

¹² Torres Salcido, Gerardo y Jarquín Sánchez, María Elena, Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global, Acta sociológica, vol. 4 num. 1, enero-abril-1991, Facultad de ciencias Políticas y sociales UNAM, p. 15

En su artículo de Gerardo Torres Salcido, sobre informalidad, marginalidad y pobreza, donde cita a Oscar Altimir, uno de los teóricos de la CEPAL, se describen los aspectos que definen a los grupos que sufren el "síndrome" de la pobreza: el bajo consumo; la desnutrición; condiciones precarias en el hogar; bajos niveles educativos; malas condiciones sanitarias; inestable participación en los sistemas productivos; actitudes de desaliento o anómicas, baja participación en los mecanismos de integración social, adhesión a una particular escala de valores diferente del resto de la sociedad ¹³

Uno de los teóricos que más ha conceptualizado la pobreza es Amartya Sen, quien reconoce que un concepto de pobreza debe incluir un método para la identificación de las personas en la categoría de pobres y un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza.

Sen rescata consideraciones de dos enfoques del concepto de pobreza, el enfoque biológico y el de privación relativa.

En el enfoque biológico los elementos son desnutrición y muerte por hambre, especialmente en los países en desarrollo, y se relaciona con lo que Sen denomina el núcleo irreductible de privación absoluta.

En relación con la privación relativa, este enfoque está vinculado con los sentimientos y condiciones de privación, ya que el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a su noción de quién tiene derecho a disfrutar qué.¹⁴ Sen, considera que en un análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta, el enfoque de la privación relativa es complementario pero no la sustituye.

Sen, analizando el nivel de vida, distingue las categorías de capacidades, realizaciones y bienes y servicios.

"Realizaciones se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzada, mientras que capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de

¹³ *Ibidem.*, p. 17

¹⁴ Sen, Amartya, Conceptos y Medidas de medición de la Pobreza, Comercio Exterior Vol. 42, núm. 4, México, abril, 1992, p. 313

vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Las realizaciones están, en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida¹⁵ las capacidades en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar. Los bienes y servicios representan los satisfactores básicos.¹⁵

Sen, sostiene que, cuando examinamos el enfoque absoluto y relativo de la pobreza, es importante tener claro el espacio del que estamos hablando, señala que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de capacidades y realizaciones, y un concepto relativo en el espacio de bienes y servicios.

Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de las necesidades. Los satisfactores expresan una necesidad y los bienes y servicios el medio por el cual se potencian los satisfactores para vivir sus necesidades.

El análisis que realiza Sen, permite conceptualizar a la pobreza, más allá de un enfoque meramente economicista, en el sentido de falta de cosas, de carencias o falta de algo externo, tiene que ver con necesidades humanas, capacidades y realizaciones humanas. En este sentido, es diametralmente diferente acercarse mediante una definición que considere la pobreza como la carencia en la satisfacción de las necesidades básicas o a través de conceptualizarla como la carencia de capacidades básicas para cubrir las llamadas necesidades básicas. La primera aborda los síntomas (ingreso, consumo, no acceso), mientras en la segunda se identifican las causas (capacidades) para satisfacer las necesidades. En la primera el pobre es tal porque no tiene acceso a determinados bienes, mientras en el segundo lo es, porque no puede dejar de serlo. Pero no basta con capacitar, alimentar y educar mejor a la gente; para romper el círculo vicioso de la pobreza hace falta que crear un contexto socioeconómico en los que estas capacidades puedan realizarse.

Una categoría que se ha incorporado recientemente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es referente al Índice de Desarrollo

¹⁵ citado por Boltvinik, Julio Pobreza y distribución del ingreso en México, siglo XXI editores, México, 1999, pp. 32-35



Humano, (IDH) el cual tiene como objetivo medir el progreso general de un país con respecto de tres dimensiones básicas del desarrollo humano a) esperanza de vida al nacer, b) nivel educativo, incluyendo tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación de la población escolar primaria, secundaria y medio superior, y c) el ingreso por habitante a paridad del poder adquisitivo.

Los dos primeros indicadores, se expresan como números índices que varían entre 1 y 0, se les resta el mínimo definido y el resultado se divide entre las diferencias entre los valores máximo y mínimo fijados por el PNUD. El IDH, es la media aritmética de los tres índices obtenidos.

En relación con los métodos de medición para identificar y conocer las características de los pobres, Amartya Sen, analiza dos métodos, el primero "el método directo", consiste en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo deja insatisfecha alguna necesidad y no involucra alguna idea del ingreso, el "método del ingreso", consiste en calcular el ingreso mínimo, o la línea de la pobreza, en el cual todas las necesidades mínimas especificadas se satisfacen, el siguiente paso es identificar aquellos cuyo ingreso actual está por debajo de dicha línea de pobreza.

"Los dos procedimientos no constituyen en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos concepciones distintas de la pobreza, el método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacerlas".¹⁶

Otro elemento que este autor analiza, es la unidad de observación, familias o individuos. Sen considera que es más adecuado otorgar el mismo peso a cada persona sin importar el tamaño de las familias a la que pertenece, lo anterior permite precisar el nivel de bienestar o pobreza de cada persona, mediante escalas de equivalencia que consideren el tamaño y la composición de las familias a las que pertenecen.

De acuerdo a Julio Boltvinik, existen cinco métodos y doce variantes para estudiar y medir la pobreza, de los primeros, dos corresponden a América Latina. Los

¹⁶ Sen, Amartya, Sobre conceptos y medidas de pobreza... Comercio Exterior Vol. 42 num. 4, México, abril, 1992, p.318

métodos analizan, el concepto de la pobreza, las variables para identificar a los pobres, los criterios, la unidad de observación, que pueden ser personas, hogares, estratos o regiones, los grupos de pobres que distingue y los autores que desarrollan estos métodos.

El Método del ingreso o de la Línea de la pobreza, de todos los métodos es el que más se aplica en América latina, Europa y Estados Unidos, fue creado por el inglés Peter Townsend, después lo aplicó la norteamericana Mollie Orshansky.

El método del ingreso se deriva del poder adquisitivo como parámetro esencial para medir la pobreza, el ingreso se traduce en dinero que es fácilmente medible. El método implica calcular dos pasos esenciales, calcular un ingreso mínimo o línea de pobreza, con el cual todas las necesidades mínimas quedan satisfechas, el segundo paso es identificar a los pobres que tienen ingresos menores a los de la línea de la pobreza.

Julio Boltvinik y Luis Beccaria, argumentan que para aplicar este método y definir la Línea de la pobreza se requiere; definir las necesidades básicas y sus componentes, definir una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar, definir las cantidades y calidades necesarias para cada componente, calcular el costo de la (CNSE) para cada hogar que se constituye en la línea de la pobreza, comparar la línea de la pobreza con el ingreso del hogar y por último clasificar como pobres a los hogares cuyo ingreso es menor que la línea de la pobreza.

La primera desventaja de este método, es que la satisfacción de las necesidades básicas depende exclusivamente del ingreso, dejando a un lado necesidades como la salud, educación e infraestructura que influyen en el nivel de vida de una familia, es decir el método sólo pone atención en el gasto privado, representando un enfoque neoclásico del consumidor.

Las mediciones de línea de pobreza definen población objetivo con ingresos insuficientes y, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos, instrumentar políticas económicas.¹⁷

¹⁷ Boltvinik, Julio. Pobreza y Distribución del Ingreso en México. Siglo xxi, México, 1999. p. 58

El método del ingreso en su variante Canasta Normativa Alimentaria, (CNA) se define una canasta normativa alimentaria, que concede prioridad a la desnutrición como indicador de pobreza, la desnutrición y el hambre es un aspecto esencial de la pobreza, sobre todo en América Latina y los países subdesarrollados.

A través de este método instituciones regionales como Comisión Económica para América latina(CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) y el Banco Mundial visualizan el problema de la pobreza derivado de una valoración común que es la desnutrición, sin embargo existen divergencias entre los investigadores regionales y los del Banco Mundial y que tienen que ver directamente con intereses económicos y políticos.

Los investigadores regionales parten de la premisa de que los requerimientos nutricionales difieren de acuerdo con la edad y sexo, estado de salud, tipo de trabajo y el ritmo de actividad, también toman en cuenta que en las zonas rurales tienen dietas más intensivas en cereales y legumbres.

En el caso del Banco Mundial, se considera sólo como requerimiento nutricional la ingestión de calorías, por lo tanto la línea de pobreza que establece es demasiado baja en comparación con otras líneas, minimizando la pobreza en América Latina.

El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, (NBI) permite identificar los hogares y personas pobres. Las necesidades analizadas se reducen a vivienda, los servicios de ésta y asistencia escolar de los menores, se le conoce como variante restringida.

Este método elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen de la propiedad de activos consumo como la vivienda o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales, y deja de tomar en cuenta las demás fuentes de bienestar. La población de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua, educación, es decir políticas sociales.

Uno de los métodos más completos de Julio Boltvinik,¹⁸ es el de Medición Integrada de la Pobreza Modificada. (MMIP) A través de este método se pretende contrarrestar las visiones parciales de pobreza del método del ingreso y el de Necesidades Básicas Insatisfechas, el método de medición integrada de la

17 *Ibidem.*, p. 60

pobreza busca integrar las dos visiones. Este método permite conocer, los hogares y personas pobres de cada hogar, la intensidad de la pobreza, analiza servicios gubernamentales y gasto corriente, asimismo permite identificar la geografía de la pobreza en el ámbito nacional.

Del Método de Necesidades Insatisfechas (NBI) se toman en cuenta las siguientes necesidades.

- Los servicios de agua y drenaje, la electricidad, la vivienda el nivel educativo y la asistencia escolar de menores, el mobiliario y equipamiento tiempo libre para la recreación. Se incluyen el nivel educativo de los adultos y la electricidad, el primero obliga a calificar como pobre sólo a la persona y no al hogar.

Del método de la Línea de la Pobreza (LP)

- Alimentación, Vestido, calzado y cuidado personal, higiene personal y del hogar, Transporte y comunicaciones básicas, necesidades de recreación, información y cultura, impone a las familias requisitos de tipo mixto.

En los hogares en la que los miembros carecen de acceso a servicios de salud y a cobertura de seguridad social, el costo privado de la atención de estas necesidades se incluirá en la línea de la pobreza.

En relación con este método podemos comentar, que los dos métodos anteriormente analizados, no son alternativos sino complementarios, ya que el método de necesidades básica insatisfechas identifica a aquellos, cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas, el del ingreso trata de detectar a aquellos que no tienen capacidad para satisfacer sus carencias, por lo tanto el método de medición integral vincula las políticas económicas, el ingreso y las políticas sociales, combatir la pobreza desde una perspectiva integral.

Los métodos de medición de la pobreza tienen ciertos elementos en común, centran su atención en las condiciones de privación, en las carencias de los individuos y no en los sentimientos de privación y no se pueden desvincular, como Amartya Sen, explica, el sentimiento de privación de una persona esta íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a la idea de que tiene derecho a disfrutar de ciertos bienes.

Otro aspecto importante es que los métodos de medición de pobreza visualizan a la pobreza como fenómeno singular, distinto de desigualdad, entre la desigualdad y la pobreza existe una vinculación estrecha, la desigualdad hace referencia a los pobres y su relación con los no pobres, es decir la desigualdad causa pobreza y transformar el sistema de distribución permitiría combatir la pobreza.

En síntesis podemos argumentar, qué cada método de medición de la pobreza tiene ventajas y desventajas, según el método que se emplee fluctúa la magnitud de la pobreza, y llegan a utilizarse de acuerdo a intereses políticos y a situaciones económicas por las que atraviesa cada país.

Podemos entonces concluir que, no existe un método que exprese en plenitud el fenómeno de la pobreza y de las necesidades básicas y sus niveles de medición son subordinados a criterios de tipo subjetivo y se convierten en criterios normativos para conceptualizar la pobreza.

1.3- DESIGUALDAD Y POBREZA EN EL MEDIO RURAL -INDÍGENA

Siendo México un país de agudos contrastes no sólo por lo que atañe a su medio natural sino también en lo que se refiere a las cuestiones sociales. Esto último se destaca de manera particular cuando se analizan los asuntos relativos al medio rural, donde las desigualdades son tan grandes a pesar de que la Revolución de 1910 se haya propuesto liquidar las agudas diferencias existentes en el campo.

El ideal revolucionario de que los campesinos pusieran en práctica una organización productiva de corte liberal a través del usufructo familiar de las parcelas, no prosperó sino en aquellos lugares donde se le apuntaló con obras de infraestructura y créditos. El hecho mismo de que en la Constitución se consagraran tres diferentes tipos de tenencia de la tierra, marcó un incierto desarrollo para la economía campesina.

La Revolución afectó, sin duda, a los poderosos terratenientes del porfirismo; pero no consolidó un sistema alternativo que redundara en beneficio de las masas campesinas. Sólo en el período cardenista se hizo un intento serio por ampliar el número de los ejidos y organizarlos; y por modernizar a la vez la explotación agropecuaria en varias partes del país. Después, se siguió el camino de impulsar

el sector, que según se creía, podía mantener altos niveles de productividad, abandonando a sus propias capacidades a los que más necesitaban de apoyo.

El resultado de todo aquello se manifiesta ahora en la polarización y pobreza de la población rural. Donde existen considerables desigualdades en la distribución de la riqueza, no sólo de acuerdo con el tipo de régimen de tenencia de la tierra, es decir, entre los pequeños propietarios y los ejidatarios sino también entre los mismos propietarios privados por un lado y entre los ejidatarios por el otro.

Así, puede hablarse de cuatro momentos históricos en que uno de los problemas de la pobreza y desigualdad rural, está relacionado con la tenencia de la tierra: 1) la Revolución de 1910; 2) el período Cardenista, 1934-1940; el sexenio Echeverría* (1970-1976); y el período Salinista (1991-1992).

Una de las consecuencias más importantes del movimiento revolucionario de 1910 fue la creación del sistema ejidal. Su propósito era proteger a los campesinos, que hasta ese momento habían sido sujetos de la explotación por parte de los hacendados terratenientes, y dotarlos de tierra para que la cultivaran y tuvieran la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida. En su momento fue una medida acertada y necesaria. Sin embargo, con el paso del tiempo el ejido fue mostrando cada vez más su improductividad e ineficiencia, no sólo por la indefinición de los derechos de propiedad, sino también por el creciente minifundismo ejidal. Con Lázaro Cárdenas se intentó combatir su baja productividad mediante un mayor apoyo del gobierno y el establecimiento de grandes ejidos colectivos. No obstante, a pesar de su aparente éxito inicial la productividad de los ejidos del país tampoco se incrementó.

El populismo de Echeverría no transformó la situación del agro y evidenció la ineficiencia del sistema. Recientemente, con el régimen Salinista, se hicieron modificaciones al artículo 27 constitucional con respecto a la posibilidad legal de enajenar la propiedad ejidal, pero con iguales resultados.

De esta manera, la tenencia de la tierra se encuentra relacionada con los niveles de pobreza y desigualdad de la población rural, donde la posesión (carencia) de activos es un indicador del grado de riqueza (pobreza) de un individuo. Por esta razón los jornaleros (campesinos sin tierra) son más pobres que los ejidatarios y

los pequeños propietarios; sin embargo existen diferencias significativas en la posesión de activos que presentan estos últimos, y por tanto también en sus niveles de pobreza.

Aunado al marco legal e institucional que rige la tenencia de la tierra en el medio rural, es importante considerar otros factores que han influido en la pobreza y desigualdad rural como son: el factor geográfico, ya que existen regiones, sean áridas o fértiles, que presentan mayores proporciones de pobreza que otras; el acceso de infraestructura como sistemas de riego, carreteras, financiamiento, asistencia técnica, canales de comercialización y servicios de información, en algunas regiones del campo son inexistentes, estos factores influyen en forma negativa en las oportunidades de desarrollo de la población rural así como el desempeño de las instituciones encargadas de ofrecer estos bienes y servicios, que son por lo general muy ineficientes.

Ahora bien, presentamos algunos indicadores que determinan las condiciones generales de vida de los pobres rurales i) nivel de nutrición y salud, ii) tamaño de los hogares y número de hijos, iii) nivel educativo, iv) condiciones de la vivienda e v) ingreso y nivel de ingreso de la familia

El primero tiene que ver con la alimentación de todos los miembros de la familia rural y donde según "las estimaciones del nivel de nutrición de la población rural presentan variaciones que van desde 20 hasta 50% de la misma en situaciones de desnutrición" ¹⁹

Los pobres rurales no son autosuficientes y ni siquiera los pobres extremos dedican todo su ingreso al consumo de alimentos; como el resto de la población, requieren bienes no agrícolas para su subsistencia. La demanda de estos bienes depende en gran medida de la buena salud del sector agropecuario, que es de donde los campesinos obtienen los recursos necesarios para consumir los bienes que requieren.

¹⁹ Campos, Emma y Vélez Félix; "La Pobreza Rural", en "La Pobreza en México: causas y políticas para combatirlas", Autores Varios; Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, 1994; p. 181.

Con respecto al tamaño de los hogares y número de hijos, los hogares rurales son más grandes que el promedio nacional ya que el promedio del tamaño del hogar para las zonas de baja intensidad (rurales) es de 6.0 miembros.²⁰

Las familias pobres del medio rural de hecho tienden a tener más hijos, principalmente porque la utilización de mano de obra familiar para la subsistencia así lo requiere, los hogares rurales pobres tienen en promedio 2.5 hijos, menores de 11 años, la pobreza se concentra principalmente en los niños.

En relación con la educación, la población rural tiene los niveles educativos más bajos, ya que el grado educativo de nueve de cada diez jefes de hogar rural es inferior al de primaria completa.

Finalmente, el número de miembros que aporta ingresos al hogar es considerablemente menor en las familias rurales, pues casi 40% de los jefes de las familias rurales se auto emplea en actividades rurales y 21% es de trabajadores agrícolas, por lo que la fuente principal de ingresos de estas familias no es el salario ni tampoco aún las transferencias de dinero por parte de parientes emigrados.

Por lo anterior, y paradójicamente en los albores plenos del Siglo XXI, la población más pobre de México siguen siendo los millones de campesinos integrados, según Bernardino Mata García por "alrededor de 28 millones de personas, mismas que conforman 5.6 millones de familias, cuyos jefes son ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y avocindados. Algunos millones de estos habitantes del medio rural son indígenas, jornaleros, deudores de los bancos y migrantes. Los primeros, marginados y olvidados desde hace más de 500 años; los segundos, buscando trabajo para completar el sustento de sus familias debido a la reducida extensión de sus parcelas; los terceros, asociándose para defenderse de los excesivos intereses y embargos bancarios y; los últimos, desterrados de su región o país por falta de apoyos económicos o de fuentes de empleo para su sobre vivencia" ²¹

²⁰ Sánchez Almanza, Adolfo, Marginación e ingreso en los municipios de México, Miguel Ángel Porrua, México 2000, p.38

²¹ Mata García Bernardino, "Pobreza Rural en México: una propuesta para enfrentarla"; ponencia presentada en el Seminario sobre Pobreza Rural en México, celebrado en el Campus Puebla del Colegio de Posgraduados, 29 de agosto del 2000. p. 1

Actualmente, las acciones y programas para el agro y el medio rural tienden a minimizar y a desaparecer la producción agrícola, pecuaria y forestal que no reúna las condiciones de eficiencia, calidad y rentabilidad para su competencia en el mercado internacional. Criterios como rentabilidad y competitividad, son ahora los parámetros de la política neoliberal impuestos a los países en desarrollo por la nueva fase del sistema capitalista, que se conoce como globalización. Es decir, toda actividad productiva debe ser rentable y competitiva en el mercado; de tal manera que si no se cumple con ello, dicha actividad no es de "utilidad" a la sociedad y por lo tanto, no debe apoyarse o mantenerse. Ante ello, en nuestro país, la gran mayoría de los campesinos están condenados a desaparecer o "reconvertirse" de pobres a pobres extremos

Según lo han expresado funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el 75% de los pobres de este país se encuentran en el medio rural. Es decir, aproximadamente 18.7 millones de personas constituyen el segmento de la pobreza rural en México. Pobreza que es el resultado de un modelo de desarrollo desigual, excluyente y autoritario.

La cuantificación de la pobreza en México refleja un problema de gran magnitud y que el no atenderlo puede traer consigo serios efectos sociales de carácter imprevisible; ya que con el aumento de la desigualdad social debido a la falta de empleos y al deterioro del ingreso de las mayorías, se incrementa el riesgo de graves conflictos sociales.

Es decir, se pueden analizar los síntomas o las causas. En el primer caso, "la pobreza rural se explica por la falta o la carencia de elementos vitales, de recursos productivos y de actitudes modernas; por lo cual, el gobierno trata de superar esas carencias con planes y programas gubernamentales diversos y de grandes inversiones. En el segundo caso, se trata de buscar las causas de los procesos con la finalidad de estudiarlas para modificarlas y, en esa forma, cambiar los efectos; es decir, en el campo están institucionalizados innumerables mecanismos para extraer recursos naturales y excedente económico producido por los

campesinos: ésta es la explicación básica del deterioro del campo y de la pobreza campesina".²²

De tal manera que de los 98 millones de mexicanos sólo el 28% viven en el medio rural y donde, aproximadamente, seis millones constituyen la población económicamente activa, pero con graves problemas de subempleo y desempleo.

Según la SAGAR, las unidades de producción rural se cuantifican en 3.8 millones, de las cuales: 500 mil son empresariales, 900 mil de subsistencia y 2.4 millones con potencial aún no desarrollado.

En el artículo presentado por Bernardino Mata García²³, cita a De Jainvry A. Quien establece cinco categorías de productores agrícolas en México, diferenciados por su participación en los mercados alimentario y laboral:

1) Campesinos sin tierra, cerca de 600 mil, con alta participación en el mercado laboral local y migración estacional.

2) Minifundistas (o de infrasubsistencia), con 1.7 has. en promedio en ejidos y con predios de tamaño menor a ha en propiedad privada; producen principalmente maíz para autoconsumo y su ingreso lo derivan de actividades fuera de su parcela; constituyen 50% del total de los campesinos, cultivan el 10% del total de la tierra laborable y se concentran en el centro y sur del país.

3) Pequeños productores de subsistencia, con 7.5 ha en promedio en ejidos y con predios menores a 12 ha en propiedad privada; producen para el autoconsumo y su ingreso agrícola es insuficiente para la subsistencia familiar y la reproducción de la unidad de producción; obtienen ingreso extra-parcelario participando en el mercado laboral local o mediante migración estacional, representando del 20 al 25% del total de campesinos y ubicados prácticamente en todas las regiones del país.

4) Pequeños productores capitalizados, que obtienen un excedente agrícola superior a sus necesidades familiares y productivas que les permite cierto grado de capitalización, en promedio disponen de 25 ha en ejidos pero menos de 40 ha en propiedad privada; representan del 10 al 15% de los campesinos, concentrando en las regiones Pacífico norte y Golfo.

²² *Ibidem*, p. 5

²³ *Ibidem* p. 8

5) Agricultores comerciales, que emplean cantidades importantes de trabajo asalariado y destinan la mayor proporción de su producción de cultivos comerciales al mercado; disponen en promedio de 15 ha en ejido y 80 ha en propiedad privada; constituyen del 10 al 15% de los productores con tierra y cultivan casi el 50% de la tierra laborable.

Por lo respecta a las condiciones socioeconómicas en que viven la gran mayoría de los habitantes del medio rural, "en general se puede asegurar que son deplorables y, por lo mismo, se mantiene a cerca del 70% de la población rural en condiciones de marginación y pobreza; en especial, a los pueblos indios: Los datos son reveladores: 60% de la población ocupada en el sector primario recibe menos de un salario mínimo, el 80% de los campesinos se encuentra subempleado y 1.3 millones de campesinos no recibe ingresos".²⁴

En esta revisión de las estadísticas que nos dan una visión de la magnitud de la pobreza rural, podemos mencionar la presentada en 1997, para llevar a cabo el Progreso (que en la actual administración de Vicente Fox se le cambia el nombre a oportunidades) uno de los programas fundamentales de combate a la pobreza, se determinó una línea de pobreza extrema a partir de la canasta normativa alimentaria definida por COPLAMAR en 1982, misma que fue actualizada a 1996 mediante el índice de componentes de alimentos y bebidas dentro del índice nacional. Al valor obtenido se le aplicó un factor de expansión de 1.67, sustentado en el primer decil rural, según cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares de 1994.

Esta última cifra se convirtió a una línea de pobreza extrema monetaria, que elimina el autoconsumo y las prestaciones en especie(prácticas comunes sobre todo en las zonas rurales), y se obtuvo una cifra de 9.40 pesos diarios por persona, con esta cifra se estimó, para 1997 que de un total de 20.2 millones de hogares, alrededor de 4.2 millones, es decir, 24.1 millones de personas viven en pobreza extrema, y de estos 14.3 millones residen en áreas rurales y 9.8 en áreas

²⁴ Ovalle V. F. Y López G.E. 1995, "La crisis económica y su impacto en el medio rural". CIOAC. México. Fotocopia.

urbanas. La pobreza extrema representa el 25.7% de la población nacional en ese año.²⁵

La mayoría de los mexicanos vive en condiciones de pobreza y en una minoría se concentra la riqueza, demuestra un proyecto de crecimiento económico centrado en el mercado y excluyente, que el Gobierno Mexicano ha impulsado desde 1982 y que se ha sustentado en la aplicación de políticas neoliberales. Dentro de esas políticas, las que tienen que ver con el desarrollo rural han sido las más adversas para el campo y los campesinos de este país.

Los programas gubernamentales para contribuir a combatir la pobreza en el campo mexicano, debido al paternalismo y dependencia institucionales que aún generan con respecto a los habitantes del medio rural, no han posibilitado que los campesinos controlen a través de sus organizaciones de dichos programas; y, más bien, han propiciado la corporativización y el clientelismo al servicio de los grupos de poder gubernamentales o de los cacicazgos regionales.

Aceptar y propiciar la solución del problema de la desigualdad y pobreza a partir del análisis de las necesidades y proposiciones de sus protagonistas, es un reto y un desafío a la tendencia hegemónica neoliberal. Reto y desafío que tiende a configurar un "desarrollo centrado en la gente", y, en este caso, un desarrollo centrado en los pobres del campo.

Bajo esa perspectiva, organismos internacionales y nacionales efectuaron grandes inversiones para una diversidad de programas de desarrollo rural, cuyos resultados sólo han beneficiado a una minoría de productores pero no han logrado cumplir con el objetivo manifiesto de tales programas en el sentido de aumentar el ingreso y en otras palabras, lo que tradicionalmente se ha impuesto mediante programas "desde arriba", ahora se propone realizar "desde abajo", mediante procesos de participación social que tiendan hacia la autogestión comunitaria, entendida ésta como el desarrollo y fomento de la iniciativa y capacidad decisoria de los grupos locales sin esperar la intervención externa programada y paternalista.

²⁵ Sánchez Almanza, Adolfo, Op.cit. p. 37

La eliminación de las causas de la pobreza rural en nuestro país son numerosas y de profundas raíces, por lo que sus posibles soluciones no sólo deben atacar sus manifestaciones superficiales inmediatas, sino también influir en las estructuras económicas, sociales y políticas que la originaron.

2- POLÍTICA SOCIAL.

2.1 POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Antecedentes

En este capítulo abordaremos una categoría fundamental denominada política social, realizaremos una breve descripción histórica de los postulados más importantes que integran la visión y conceptualización de la política social, asimismo, se presentará una revisión conceptual y análisis de la política social en los diferentes estadios de desarrollo económico y social y los modelos económicos imperantes en América latina y particularmente en México.

La política social se entiende como el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar de la población

Son dos corrientes del pensamiento social que se han ocupado de analizar a la política social, a las acciones que de ella se desprenden tendientes a garantizar el bienestar social de la población. En este sentido la primera corriente, la Universalista, tiene que ver con los derechos universales garantizados por el Estado y la otra, del liberalismo económico, mediante la intervención del mercado, que representa el sistema más eficiente para la asignación y distribución de recursos, dado que los individuos están más motivados por el interés en sí mismos que por ideales colectivos.

A fin de comprender los principales rasgos de la política social actual, es posible distinguir diferentes formas de bienestar social o de la política social en las sociedades capitalistas a partir del grado de desmercantilización de los beneficios/servicios sociales, del compromiso con el pleno empleo y por el tipo de estratificación social que causan, es decir las formas de aplicar la política social en la sociedad capitalista está expresado en el grado en que los beneficios sociales, sean estos en el ámbito de la salud, pensiones, seguridad social se transforman o no en una mercancía y no como un derecho social.

Las diversas formas de política social expresan determinadas relaciones de fuerzas entre las clases y tienen su origen en distintos proyectos políticos. Es decir, se constituyen desde el ámbito de los político y expresan soluciones históricas diferentes a la satisfacción de necesidades sociales.

Las fuentes de la política social radican en las necesidades humanas, en la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la consiguiente liga entre trabajo y medios de vida que se establece con la modernidad.

Para la investigadora Teresa Unchastegui²⁶, La política social en el contexto internacional, nació como una práctica de regulación sobre la sociedad ejercida por el Estado para establecer las formas de integración social moderna; la circularidad funcional entre lo social y lo económico, la moralidad, el trabajo asalariado, la familia patriarcal y la delimitación de lo público y lo privado; en suma la construcción de los tres órdenes de vida moderna, que son la libertad, igualdad y racionalidad. Pero si el lugar de la política social entre esas tres estructuras no ha variado, su función, principios, temas, actores y mecanismos se han modificado, según sus transformaciones y según las fuerzas de las coaliciones políticas.

Los principios de racionalidad, libertad e igualdad que identifican a la modernidad, junto al problema de la fortaleza de la nación y la solidez de la democracia, plantearon a los gobiernos y partidos de los siglos XVIII y XIX el tema de la reforma social, en esta perspectiva la política social se definió como la aplicación de los medios públicos, estatales, a la consecución de metas sociales de interés estatal. El debate y los conflictos en torno a ésta giraron alrededor del grado de no aplicación de los mecanismos del mercado (desmercantilización) en la provisión del bienestar en cuanto a los recursos y condicionantes para el acceso a dichos bienes, así como los principios que intervienen en la asignación (caridad, derecho, solidaridad y mercado).

Gertrude Himmelfab señala cómo las Leyes de Pobres de Speenhamland (que formaban parte aún del sistema de garantías de la sociedad feudal) inhibieron la mercantilización de la fuerza de trabajo inglesa, con lo cual se garantizó un salario social y se evitó que la aglomeración de trabajadores se sintiera en las ciudades industriales. En tanto las nuevas leyes de pobres de 1834 constituían una política

²⁶ Unchastegui, Teresa, política social y cambio de finales de siglo., en Las políticas sociales de México en los años noventa, coedición, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdez, México, 1998, p. 65

social activa diseñada para que el empleo asalariado y el flujo monetario fueran el eje de la existencia de las personas.²⁷

Para Teresa Incháustegui, la época del reformismo conservador, se diseñó una política social paternalista patriarcal, que pretendía conformar una clase obrera asalariada fabril y agrícola con la lealtad al Estado jerárquico, como en el caso de la Francia napoleónica.

Ya hacia la segunda posguerra, la reforma de este modelo derivó en una versión corporativista inspirada en la doctrina social de la iglesia, sobre el principio de agotar la capacidad de las familias antes de que se justifique la intervención del estado.

El liberalismo abordó la política social dentro de su propio paradigma a partir de trasladar una versión modificada del principio del menor derecho de la antigua ley de los pobres, a un marco de asistencia social para los que comprueban que no tienen medios.

La política social del Estado benefactor en el contexto internacional es expresión de un pacto político e ideológico entre el socialismo de la clase obrera de los partidos socialdemócratas (apropiados ya de la idea de bienestar y de mejoramiento de nivel de vida del orden capitalista) y la igualdad democrática-liberal: este consenso se da tanto respecto del funcionamiento económico, cuanto del funcionamiento del Estado y del mantenimiento del orden patriarcal de las familias.

Fue un equilibrio pragmático, el reformismo socialdemócrata, el cual reconocía las necesidades sociales de los trabajadores (salud, educación y vivienda) como condición para alcanzar la plenitud de la ciudadanía y como vía de liberación de las ataduras de clase, por la otra el liberalismo democrático que reconocía la compatibilidad de la eficacia económica del mercado con la obligación pública de corregir las fallas de ésta en aras de promover la libertad y ajustarse a las condiciones de la organización social de los trabajadores.

El modelo de política social derivado se basa ya no en la búsqueda de lealtad por parte de los trabajadores y sus familias hacia un estado de clase, sino en el

²⁷ Ídem., p. 66

reconocimiento de una ciudadanía social. Que de acuerdo a los planteamientos de Thomas Marshall, esta ciudadanía que se otorga a las personas que comparten derechos y deberes, comprende derechos civiles, políticos y sociales, se plantea el derecho universal a un ingreso real, teóricamente la ciudadanía es una forma de justicia social en la que los derechos se hacen efectivos.

Antes de iniciar el análisis de la política social en México, consideramos importante ubicarnos en los dos últimos periodos de desarrollo económico de América Latina, 1940-1982 y 1982 a la actualidad, definiendo las características de los modelos económicos implementados y posteriormente realizar el análisis de la política social.

Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, es identificado en los años cuarenta hasta principios de la década de los ochenta, bajo este modelo el primer rasgo de la política social en América Latina en general, y particularmente en México es, sin duda, el carácter tutelar del Estado, el sistema de protección que se desarrolló a partir de los cuarentas se inscribió en una concepción según la cual los derechos sociales de la población debían ser garantizados por el Estado, el cual se erigió como principal responsable del bienestar de la población.

Este modelo, se fundó en la importancia central del crecimiento del mercado interno, por lo que la intervención activa del Estado se acompaña de una política social integrada a la política económica redistributiva, principalmente a través de la definición de políticas de empleo y salarios, la inversión en infraestructura y servicios.

El eje fundamental del modelo económico, fue intentar desplazar las importaciones de bienes industriales con producción nacional, la estrategia duro aproximadamente 40 años, todos los países latinoamericanos intentaron desarrollar la industria nacional. Este movimiento fue cobijado e impulsado en los 50's por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

De acuerdo con Fernando Cortés ²⁸: Las teorías sobre este modelo descansan en cuatro supuestos.

- 1- Que el desarrollo económico se logra a través de la industrialización; es decir, que durante el proceso de crecimiento, las actividades del sector primario que provenía del campo del sector agropecuario, pierden importancia en relación con las secundarias que tiene que ver con la industria y las terciarias enfocadas al comercio, asimismo, se sacrifica el sector agrícola en la cual se sustenta el desarrollo de la industria.
- 2- El crecimiento económico es sostenido, el crecimiento de las actividades industriales, comerciales y de servicios que les suceden invaden todos los campos de la actividad económica, destruyendo las formas menos eficientes de producción. En el entendido que en el desarrollo del capitalismo todas las formas precapitalistas serán absorbidas por el sistema económico dominante
- 3- Es un modelo cerrado, no considera el papel que juega el comercio internacional. Se busca el desarrollo "desde adentro"
- 4- La idea de un Estado Keynesiano, un Estado benefactor que busca el pleno empleo y se preocupa por los desposeídos. En relación con el Estado Keynesiano, se adoptas estos postulados, en donde se asumen metas como el pleno empleo y el ingreso dirigidas al bienestar social a través de leyes en defensa de los trabajadores nacionales.

A partir de la crisis financiera de los 80's y en el que estuvieron inmersos todos los países latinoamericanos, se derrumbaron todos los supuestos del modelo, la industrialización volcada al mercado interno fue insuficiente para garantizar el crecimiento sostenido, se vivió una fuerte contracción económica, originada por el endeudamiento y el alza de las tasas internacionales de interés.

Modelo económico neoliberal

El nuevo modelo económico neoliberal que se instaura a partir de los 80's, en México y América Latina, es un modelo de desarrollo "hacia fuera", donde la

²⁸ Cortés, Fernando, procesos sociales y desigualdad económica en México, siglo XXI, México, 2000, pp. 25-26.

participación de los países se da en una economía global, mediante un pensamiento neoliberal, inspirado en principios individualistas y liberales en que el Estado deja de ser proveedor y evita intervenir en el mercado.

Este modelo económico parte del supuesto que las sociedades se desarrollaran a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres, que se regirá sobre la base de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado.

El modelo neoliberal plantea que debe preferir un orden social que favorezca la búsqueda de la conveniencia personal por encima de uno orientado a los principios universales. Sólo sí se permite que opere el mercado sin restricciones, donde los individuos son libres de intercambiar trabajo, servicios y productos y se favorece la competencia de los múltiples intereses en juego, se logrará la armonía social, y se alcanzarán los ideales universales.²⁹

Las premisas fundamentales del modelo neoliberal son; más mercado y menos Estado, privatización de la base productiva, recorte al gasto social, la descentralización estatal, apertura de la economía hacia el exterior, incentivos a la inversión extranjera, reformas al sistema de seguridad social y eliminación de controles de precios y de subsidios a bienes y servicios y la política social aplicada por el Estado en este modelo económico es la focalización de sus programas dirigidos a los grupos de población que se ubican en extrema pobreza.

Para el investigador Enrique Valencia los programas de política social son procesos en los que difícilmente encontramos estos modelos en "estado puro".³⁰

Es decir en el modelo de Estado benefactor, existieron acciones focalizadas a sectores de población marginal y en la nueva política social neoliberal existen programas del modelo tradicional.

²⁹ Gordón, Sara, Del universalismo estratificado a los programas focalizados, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Miguel Ángel Porrúa. 1999. p. 50

³⁰ Valencia, Enrique, Política social mexicana modelos a debate y comparaciones internacionales, en los dilemas de la política social, coord. Enrique Valencia, Mónica Gendrau y Ana María Tepichín. ITESO, Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara. P 120

TRABAJOS
FALLA DE ORIGEN

Enrique Valencia plantea que las características de los dos modelos; Estado Benefactor (políticas sociales universales) y Estado Neoliberal (políticas sociales focalizadoras) pueden estudiarse a partir de los siguientes elementos: el papel del Estado, (su relación con el mercado y la sociedad civil) la relación con la política económica, la extensión de la seguridad social y el ritmo temporal de la cobertura, la población objetivo (universalismo o focalización) la fragmentación y la sectorialización del sistema, los métodos para reducir la pobreza y por último el financiamiento de los programas, además de los criterios de asignación y el nivel del gasto público.³¹

Carlos Vilas aporta un elemento de tipo político, la coalición política que soporta un modelo dado de política social.

Para Carlos Vilas el debate actual sobre el papel del Estado en la economía, en primero mercado o Estado son abstracciones conceptuales que cobran realidad a partir del comportamiento efectivo de los actores sociales; Por consiguiente el debate está sesgado hacia un enfoque predominantemente cuantitativo cuánto Estado y cuánto mercado deben existir en una economía y en una sociedad determinada, Vilas, propone el cómo y el para qué de uno y otro.³²

En este sentido, la discusión sobre lo que debe hacer el Estado y como debe hacerlo, se refiere a esa matriz de relaciones sociales, políticas y económicas derivado de los intereses de grupos y actores dominantes. Es decir Estado y mercado son enfocados por los actores sociales como instancias de mediación que permiten alcanzar determinados objetivos económicos, políticos y culturales.

En cuanto a la relación de la política social y la política económica, en el modelo tradicional de Industrialización por Sustitución de Importaciones, para varios autores como Enrique Valencia, Julio Boltvinik, Carlos Vilas y Mónica Gendrau, subrayan la fuerte relación política económica-política social, sí existe una vinculación, a través de la política de empleo y salarios, el ciudadano a través de la salarización creciente se constituye socialmente en el trabajo. Lo importante es

³¹ Idem., 121

³² Vilas, Carlos, Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado, Vilas, Carlos (coordinador en Estado y políticas sociales después del ajuste, NAM, Nueva Sociedad, 1996. p. 9

una definición de una política social basada en la ampliación del mercado interno, los salarios remunerados crearían las condiciones para la inclusión social de un sector importante de los ciudadanos. En una economía de mercado interno, el énfasis se pone en la protección a los salarios y en la consolidación de la clase media para apoyar la demanda de los bienes nacionales. Para Vilas esta vinculación entre la política económica y política social constituía un esquema preventivo a la pobreza.

El Estado Benefactor mantuvo una fuerte participación como regulador de los bienes y servicios en el mercado a través de mecanismos que incidían directamente en la oferta, a través del subsidio a los precios principalmente a los alimentos y precios de garantía a los productos agrícolas.

Carlos Vilas, plantea que en el plano sociopolítico, los satisfactores ofrecidos por el Estado Benefactor(salud, educación, provisión, vivienda) se maneja mediante coaliciones entre el Estado, las empresas y los sindicatos que constituyeron lo que él denomina, el "trípode político" sobre el cual se apoyo una política social de inspiración keynesiana. Las coaliciones del periodo populista, fueron formadas por el Estado en acuerdos políticos implícitos entre fracciones, de la burguesía nacional, grandes segmentos de las clases medias y las clases obreras y los sindicatos.

Sin embargo las acciones de bienestar y de seguridad social cubren a un sector minoritario de la población, a ciertas categorías, se limitan a los trabajadores del sector formal, inscritos en los programas del seguro social, por lo cual se excluyen a quienes no se vinculan al mercado formal.

Esta relación con los trabajadores y empleados provoca que tales sistemas tiendan a ser corporativos y estratificados. Los recursos se guiaban por las presiones de los grupos organizados, principalmente los sindicatos poderosos de los sectores industriales estratégicos, de la burocracia o del aparato militar. Sobre todo en los sistemas de salud y de pensiones

Se reconoce que el universalismo de este diseño de política social no fue tal, los servicios fueron mucho más accesibles a los habitantes de la ciudad que del campo, en una época en que todavía la población rural representaba un 40% de

la población total, y las clases medias urbanas supieron apropiarse de buena parte de los beneficios diseñados para la población trabajadora, no hubo en él políticas de lucha contra la pobreza, hubo en cambio promoción del empleo y salario y del consumo individual y colectivo en una estrategia de desarrollo extensivo. Los sindicatos asumieron la representación de los miembros activos del mercado de trabajo formal, mientras el estado atendía vía políticas asistenciales.

En el caso de México en el periodo 1970-1982 el método indirecto de combate a la pobreza fue compensado por los programas especiales de atención a diferentes grupos de pobres, varios de ellos emcamuinados al aspecto productivo, así los programas universales fragmentarios fueron complementados por programas de corte más focalizado (COPLAMAR, PIDER y SAM)

Estas limitaciones durante décadas llevaron a los pobres a la búsqueda de múltiples alternativas de sobrevivencia fuera de los mercados formales (el sector informal fue una de las válvulas de escape a las crisis y el desempleo generado a partir de los 80's)

La industrialización volcada al mercado interno fue insuficiente para garantizar el crecimiento sostenido, se vivió una fuerte contracción económica, originada principalmente pero no del todo por el endeudamiento y el alza de las tasas internacionales de interés. Carlos Vilas complementa que, aunado al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, se dan las transformaciones de la economía global; hay crisis o sustitución de los regímenes políticos autoritarios, se crea una recomposición de los sistemas democráticos y una reconfiguración de los actores sociales. Debe señalarse asimismo el papel desempeñado por algunas agencias internacionales en la difusión de las recetas neoliberales y en el diseño de las políticas de los gobiernos latinoamericanos,³³ Como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, entre otros. Se abandona la idea del Estado Benefactor, y las autoridades competentes deciden la apertura a la competencia externa y pugnan por insertar las economías nacionales en el proceso de globalización.

³³ Vilas, Carlos, Op. Cit. P. 15

El Estado deja de ser el punto central de referencia de los actores económicos y sociales y dicho referente se desplaza hacia el mercado.

Para Vilas existe un nuevo acomodo de poder entre el Estado y el mercado, el Estado retrocede en ámbitos de intervención microeconómica, al mismo tiempo que incrementa su participación en las definiciones macroeconómicas y en el diseño de las acciones básicas a que se enfrentan los actores del mercado; abandona a su propia suerte a algunos actores y promueve a otros, en virtud de estas redefiniciones las grandes corporaciones trasnacionales, las élites financieras, los actores mejor articulados a las nuevas líneas de dinamismo del mercado internacional, se convierten en el punto de referencia de la acción estatal.³⁴

En referencia al papel del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil, según Raczynski,³⁵ en el Modelo Neoliberal, el Estado diseña y regula la política social, financia los programas para los pobres; pero las acciones para los no pobres pueden o tienden a ser privatizadas, principalmente en el caso de algunos bienes y servicios que son rentables, fondo de pensiones, salud, vivienda entre otros. En este nuevo modelo de política social existen tres elementos fundamentales, por un lado la participación en procesos de evaluación y capacitación de agentes no estatales, mejor conocidos como Organismos de la Sociedad Civil(ONG'S), la descentralización de los programas a las entidades y municipios y un fuerte contenido discursivo de participación ciudadana, cuando en la práctica los programas de combate a la pobreza extrema siguen siendo coordinados por la Federación, los diseños se siguen dando "desde arriba", sé desconcentran tareas pero no recursos ni el control de los programas, ya que estos continúan representando capital político. La participación ciudadana forma parte de una estrategia de reducción de costos en la operación de los programas integrando a la población en la promoción, organización y vigilancia. (un ejemplo claro es el Progreso, hoy Oportunidades).

³⁴ Ídem., p.16

³⁵ Raczynski, citado por Valencia Lomell, Enrique, Op. Cit. p. 128

Así, para Enrique Valencia, la política social queda subordinada al modelo económico, los recursos públicos deben destinarse especialmente a cubrir necesidades básicas de los que no están en posibilidad de realizarlos por sí mismos, y por ello cobra importancia el proceso de identificación con mayor precisión a los beneficiarios y los instrumentos técnicos para su localización, el impacto per capita podrá ser así asegurado a través de la entrega directa de transferencias monetarias o de bienes y servicios a los identificados como pobres extremos.³⁶

En este sentido podemos comentar que, el primer elemento es una política focalizadora, en donde la pobreza representa un concepto normativo, con métodos muy específicos para su medición e identificación, asimismo es resultado de la reducción del gasto social que obliga al Estado a la atención de la pobreza extrema que se ubica mayoritariamente en el medio rural.

El segundo elemento, referente a la entrega directa de transferencias monetarias a los pobres extremos, de acuerdo al nuevo modelo, se apoya a la demanda, evitando interferir en la oferta y no distorsionar el mercado, ya que el gasto que hagan los pobres lo harán sin subsidios en los precios

Se incorpora una línea de demarcación entre política económica y política social, los salarios y el empleo se definen en el mercado, no son instrumentos de política social, esta compensa los defectos del mercado y no debe distorsionarlos con subsidios a la oferta o con actividades populistas.³⁷

De todas las medidas adoptadas por el Estado mexicano, desde el punto de vista simbólico, las reformas al artículo 27 constitucional, es la medida más contundente de abandono del Estado Benefactor o Tutelar al medio rural, pues cancelo el reparto agrario, suprimió la prohibición a las sociedades mercantiles de poseer predios rurales, así como el veto a estas sociedades para asociarse con ejidatarios y abrió la posibilidad de enajenar las tierras ejidales

Consideramos importante, derivado del análisis que hemos realizado tanto de los investigadores mexicanos como latinoamericanos que han estudiado los diferentes

³⁶ Valencia Lomelí, Enrique, Op. Cit., P. 131

³⁷ Ibidem., 133

regímenes del bienestar social y la política social en el capitalismo actual, realizar algunas reflexiones.

En cada uno de los dos escenarios, Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y Neoliberal, el objetivo central de la intervención del Estado en la vida económica y social fue la generación de externalidades que representa crear las condiciones favorables que aseguren la eficiencia y calidad de la oferta privada o la prestación privada de servicios financiados con fondos públicos para la acumulación de capital de determinadas fracciones de la clase empresarial.

De acuerdo con Carlos Vilas la mayoría de los programas de combate a la pobreza denota una nueva forma de relacionarse con los pobres e incluso un rediseño de las relaciones Estado-sociedad que aún no se traduce en reducción significativa de la pobreza. No es un problema de los programas, obedece a la subordinación de estos a un esquema global de acumulación que excluye a mayor velocidad que el ritmo con que esos programas compensan.

La liberalización de la economía no ha combatido la pobreza ni la exclusión social sino que, por el contrario, ha exacerbado las tendencias de desigualdad y agudizado los procesos de concentración del ingreso y empobrecimiento. El tipo de crecimiento que ha tenido México entra en contradicción con objetivos sociales, que pretenden ser subsanados por la vía de la política social focalizadora.

Este enfoque focalizador y selectivo de los programas sociales, combinado con la privatización selectiva de los servicios sociales contribuye al incremento y no a la disminución de la desigualdad social.

Cuando más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, resulta irracional hacerlos selectivos y focalizados, es necesario la universalización de los programas sociales básicos.

2.2- ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.

En los últimos treinta años el combate a la pobreza ha jugado un papel importante dentro de las actividades del Gobierno Mexicano, donde podemos distinguir dos etapas en la trayectoria de la intervención del gobierno en la implementación de programas de combate a la pobreza.

Una primera, se ubica en la década de los setenta y principios de los ochenta, donde las acciones que se emprendieron tuvieron como propósito común reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes del campo siguiendo una política de desarrollo rural, con la instrumentación de los programas: PIDER, COPLAMAR Y EL SAM.

Una segunda etapa, abarca desde 1988 hasta nuestros días, caracterizándose por adoptar una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar, con los programas: Pronasol y Progresá, este último se mantiene en la actual administración de Vicente Fox y, a partir de marzo del 2002 se le denomina Oportunidades, durante el desarrollo de la tesis seguiremos llamándole el Progresá por la identificación de la población con este programa.

EL COMBATE A LA POBREZA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La situación económica en el campo mexicano comenzó a empeorar a partir de 1965 con la aplicación de medidas que venían desfavoreciéndola consistentemente. Ante ello, durante el sexenio de Luis Echeverría, se planteó un programa de reformas económicas, el llamado desarrollo compartido, que pretendían ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: a) racionalización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, b) fomento a la producción agrícola y c) reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad, es decir se buscaba compatibilizar el crecimiento económico con la distribución del ingreso, reactivar el sector agropecuario, fortalecer las finanzas públicas y reducir los desequilibrios externos.

Por lo que la estrategia, denominada oficialmente desarrollo compartido, consistió en aumentar considerablemente los recursos destinados al campo, bajo la forma de inversiones, aumento del crédito y apoyo a la organización y regularización agraria.

Aunado a lo anterior, se requerían programas para elevar el nivel de vida y la capacidad productiva de la población campesina, como lo señalaba en la época (1973) el Director del Banco Mundial Mc Namara: " A menos que se tomen medidas para beneficiar directamente a los segmentos de la población, las

desigualdades de los ingresos sencillamente se intensificarán. Creo, por consiguiente, que si se quiere lograr un progreso significativo hacia la solución del problema de la pobreza absoluta en las zonas rurales, no existe otra alternativa viable que la de incrementar la productividad de la pequeña agricultura³⁸

Desde entonces, en el discurso oficial se incorporó una concepción más amplia de la pobreza, que determinaría el diseño de las políticas para atacarla así como la naturaleza de los programas por implementar, cuyas premisas fueron las siguientes:

- "Se reconoce que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mejor redistribución del ingreso y que éste, no es sinónimo de reducción de la miseria de un país.
- Se hace necesario el desarrollo de métodos de medición de la pobreza más precisos dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende del éxito de los programas para erradicarla.
- La pobreza en los países en desarrollo es un problema predominantemente rural, tanto en cantidad como en profundidad; Entonces, el diseño de la política para erradicarla debe reconocer las diferencias entre el medio urbano y rural".³⁹

Así, entre 1971 y 1976 las partidas de "desarrollo rural" y "desarrollo regional" crecieron 29.5 y 103.4% promedio anual respectivamente, llegando a duplicar y triplicar su participación en el presupuesto Federal, estos recursos sirvieron para: incrementar el financiamiento gubernamental a las actividades en el campo, aumentar la inversión en infraestructura agrícola y a partir de 1973, poner en marcha el primer programa de combate a la pobreza, sobre todo rural.

PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER).

En 1973, con la intención de mejorar las condiciones de vida de las pequeñas comunidades rurales y los términos de intercambio de éstas con la ciudad, se

³⁸ Valencia Lomeli, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo; "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza"; p.39; en "Los rostros de la pobreza", Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Osorio Goicoechea, Joaquín (Coordinadores); Universidad Iberoamericana-ITESO, Editorial Limusa, segunda edición, 2001.

³⁹ Citado por Valencia Lomeli, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo. Op. Cit. P. 39

puso en operación el "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural" (PIDER) teniendo como propósito el crear fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen, realizando obras de infraestructura y servicios y aumentar los niveles de vida de este sector.

El PIDER "adquirió como compromisos adicionales aumentar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado, contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda"⁴⁰

Con la participación de 27 dependencias federales, los 31 gobiernos estatales y los ayuntamientos, el PIDER extendió su operación en 1051 municipios (45% de los existentes), promoviendo la organización de los productores en cooperativas y la provisión de servicios de asesoría técnica, construcción de infraestructura para caminos, electrificación y sistemas de comercialización.

El 40% de las acciones de este programa, de 1973 a 1976, se orientaron a los estados de Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán Chiapas y Zacatecas considerados pobres. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyaron con préstamos.

El PIDER se dedicó a dinamizar las deprimidas economías agrícolas, sobre todo las de temporal, con poblaciones con más de 500 y menos de 5,000 habitantes.

Sin embargo, la prioridad que se proporcionó a la inversión en caminos, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable, desvirtuó los objetivos originales del programa y para 1980 se declaró que era un programa de desarrollo rural integral. La participación comunitaria que contemplaba no pasó de ser una consulta formal, en la que las dependencias, federales y estatales, ejecutoras promovieron y fomentaron organizaciones útiles solamente a las obras por realizar.

⁴⁰ Ordóñez Barba, Gerardo, Eficacia y equidad en los programas de combate a la pobreza en México en Valencia Lomelf, Enrique; Gendreau, Mónica y Tepichín, Ana María. Op. Cit. pp. 206

"Llevar a cabo el programa enfrentaba los problemas de la ausencia de una participación organizada de la población y de una coordinación entre los distintos niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal"⁴¹

Según estimaciones, con este programa se atendió en 1978 a 4 millones de campesinos.

Desde la perspectiva de su operación y resultados, se puede decir que los principales problemas que enfrentó el PIDER fueron: falta de coordinación interinstitucional como al interior del programa, deficiencias en la planeación, duplicación de funciones, demora en las asignaciones, proyectos inadecuados, poca colaboración entre técnicos y productores, inexistencia de criterios de evaluación uniformes, tecnología inapropiada, ausencia de participación social y desigualdades sociales en el acceso a los recursos.

Lo anterior derivado de una política económica errática y contradictoria, que según Rolando Cordera: "propiciaron la canalización de mayores recursos a las industrias básicas, al campo (PIDER), al bienestar social, a la educación y a satisfacer las demandas salariales de 1973 a 1974. Por otro, se imponía la necesidad de reducir los desequilibrios internos y externos que había dejado el desarrollo estabilizador, mediante los instrumentos de la ortodoxia económica: austeridad en el gasto público y política monetaria restrictiva. Esta contraposición de objetivos dio como resultado un uso muy ineficiente del gasto público, un crecimiento desproporcionado del aparato burocrático y una crisis de confianza del sector empresarial ante los actos populistas del régimen"⁴²

Al finalizar su período, Echeverría rechazó la existencia de un dilema entre la expansión económica y la redistribución así como el falso supuesto de que el crecimiento acelerado pudiera por sí mismo, liquidar la injusticia social.

Señalaba haber abandonado la vía estrecha de la producción para un mercado de altos ingresos que tendía a agudizar la concentración, el empobrecimiento de las mayorías y la dependencia externa. Su fin de gobierno coincidió con una fuerte

⁴¹ Villarespe Reyes, Verónica. "La Solidaridad: Beneficencia y Programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México", Textos Breves de Economía, UNAM 2001, pp. 40

⁴² Citado por Valencia Lomell, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo, Op. Cit..p. 43.

crisis financiera y la devaluación del peso, lo que obligó a México a buscar apoyo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para paliar la crisis.

"La entrega de recursos estuvo condicionada a la firma de una carta de intención con dicha institución, la cual incluía los siguientes puntos: el FMI se ofrecía como aval de los bancos comerciales para extender líneas de crédito a México; el gobierno se comprometía a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos y, con ello, el país se hacía acreedor de un préstamo comercial por 1,075 millones de dólares que podrían ser usados para urgencias"⁴³. Se buscaba revertir la tendencia hacia un déficit público cada vez mayor.

COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)

"La planeación económica inicial en el sexenio de López Portillo (1976-1982) se configuró alrededor de la llamada Alianza para la Producción, la cual contemplaba metas bianuales: en 1977-1978, superar la crisis; en 1979-1980, consolidar la economía, y en 1981-1982, iniciar un crecimiento acelerado."⁴⁴

En este contexto la cuestión de la pobreza adquirió importancia; en su toma de posesión López Portillo (Secretario de Hacienda en el sexenio anterior) pidió perdón a los desposeídos y marginados por lo que proponía conquistar por el derecho la justicia y que el problema principal en el país era la marginación.

Ante los incrementos de precios de los hidrocarburos, se recurrió a los préstamos externos como anticipación de los ingresos petroleros y se utilizaron éstos como garantía. Además, se flexibilizaron los compromisos de austeridad y se propusieron programas que pretendían atacar simultáneamente los rezagos en materia de alimentación, salud, vivienda y educación.

López Portillo afirmaba que el problema de México ahora era administrar la abundancia. Su Plan Global de Desarrollo 1976-1982 lo diseñó en ese nuevo escenario; de esta manera, la política social hacía especial énfasis en la creación de empleos y en la consecución de mínimos de bienestar.

⁴³ *Ibidem*, p. 43

⁴⁴ *Ibidem*, p. 44

"La estrategia consistía en utilizar los recursos petroleros para expandir el mercado interno, crear empleos productivos y suficientemente remunerados, dinamizar ciertas ramas del aparato productivo e incrementar la oferta de bienes de consumo masivo." ⁴⁵

Por lo que se diseñaron programas sectoriales orientados al fomento tanto de la producción como del consumo y a la asistencia directa de los grupos desfavorecidos. Entre los primeros destacaron el Programa Nacional de Empleo, el SAM, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, continuaba el PIDER. Entre los segundos, se instrumentaron los Programas Nacionales de Alimentación y Nutrición, de Orientación Familiar, de Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar y el de Vivienda Progresiva, y el Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición (INN).

Pero las principales acciones de combate a la pobreza en el sexenio se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas, a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), de la continuación del PIDER y de un programa amplio, que buscaba abordar el problema desde una perspectiva global, conocido como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

La COPLAMAR se crea en 1977 "con la finalidad de influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país y actuar sobre los efectos más graves de esta, manifestada en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción, etc." ⁴⁶

Por lo que una de las funciones de la COPLAMAR consistió en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados.

⁴⁵ Ibidem, pp. 45

⁴⁶ Ordóñez Barba, Gerardo, Op. Cit. p. 209

Para 1977, se estimaba que existían 18 millones de marginados (pobres extremos) que representaban el 30% de la población total. Se concebía que la pobreza era un fenómeno predominantemente rural.

La pobreza era entendida como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, reducida esperanza de vida, ignorancia y desempleo. La COPLAMAR buscaba las causas del fenómeno de la pobreza para actuar sobre ellas. Así, el concepto de marginación desarrollado fue el siguiente:

"La población marginada está compuesta por aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible."⁴⁷

En su primera etapa, la COPLAMAR buscó aplicar su estrategia en regiones predeterminadas, de tal forma que las comunidades se desarrollaran de manera integral, con la implementación de diez programas institucionales concertados con un número igual de instituciones gubernamentales que tenían la experiencia en la atención de grupos marginados, tales como: el Instituto Nacional Indigenista (INI); la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA); El Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER) y el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL).

"Los programas aplicados por estas entidades resultaron un conjunto de medidas multisectoriales (o programas mixtos) que lo mismo promovían actividades productivas que desarrollaban obras de bienestar comunitario para subconjuntos poblacionales definidos por su misión social de origen. De estas poblaciones destacan como beneficiarios 8 millones de indígenas, 3.3 millones de campesinos cañeros pobres y 2 millones de habitantes en las zonas áridas".⁴⁸

A partir de 1979, la COPLAMAR amplió su radio de acción con la firma de convenios con: el IMSS, la CONASUPO, la CFE, la SAHOP, la STYPS y la SARH.

⁴⁷ Valencia Lomelí, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo, Op. Cit. p.46;

⁴⁸ Ordóñez Barba, Gerardo, Op. Cit. p. 209.

Con el IMSS, acordó incorporar su programa de solidaridad social con el fin de agregar nuevos recursos y ampliar la cobertura de sus servicios.

Con la CONASUPO, convino el Programa de Abasto a Zonas Marginadas, con el objetivo de garantizar el abastecimiento de productos básicos como el maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y zonas deprimidas del país.

Con la CFE, firmó un convenio que dio origen al Programa de Electrificación a Comunidades Rurales.

Con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) firmó tres acuerdos para iniciar los programas de: mejoramiento de la casa rural, de agua potable y de caminos rurales.

Finalmente, con la STyPS y la SARH concretó el programa de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales.

Así, la COPLAMAR fue financiado con recursos propios y del PIDER, y en su mayoría por los recursos que provenían de la asignación que habían realizado a las zonas deprimidas las distintas dependencias y los gobiernos estatales mediante sus presupuestos normales.

La diferencia principal entre el PIDER y la COPLAMAR fue que este nunca tuvo intención de constituir proyectos que se autofinanciaran, en un determinado plazo, sólo involucraba la formación de comités integrados con la población a ser beneficiada, ello obedecía más bien a las necesidades de la dependencia que llevará a cabo la obra. Dichas formas de organización eran sobrepuestas a las formas tradicionales, así por ejemplo se fomentó la creación de cooperativas sin respetar la organización ejidal o comunal.

Ambos programas partieron de diseños, estrategias y planeación centrales, se pretendió aplicarlos y operarlos con el ilusorio fin de que llegaran a comunidades lejanas y disímolas, lo cual nunca ocurrió y la pobreza rural siguió incrementándose.

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

En marzo de 1980, se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), para enfrentar una difícil situación agrícola por las sequías de 1978 y 1979, por lo que "para el gobierno de López Portillo, era importante asegurar la autosuficiencia

alimentaría, considerada como un asunto de seguridad nacional. Debería evitarse así la dependencia en las importaciones de alimentos y aprovechar para ello los petrodólares, que en el año de arranque del SAM llegaban en cantidades importantes, en apoyo de los campesinos más pobres: los temporaleros⁴⁹

El objetivo primordial del SAM era recuperar la autosuficiencia en la producción del maíz y frijol y mejorar la distribución de alimentos, a fin de que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pudiera obtener una dieta adecuada. Utilizando como estímulos adicionales el acceso y subsidio en los créditos, reducciones en el precio de los fertilizantes, insecticidas, semillas mejoradas y para las cosechas y un sistema de riesgos compartidos.

Sin embargo, en la operación y funcionamiento, el SAM se encontró con: resistencia de los agricultores a adoptar su paquete tecnológico; desacuerdo entre sus funcionarios; falta de una base social de apoyo entre el campesinado y la oposición de los grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de los alimentos.

Si bien es cierto que la estrategia privilegiada del sexenio de López Portillo fue la atención dirigida a los marginados, desde una perspectiva productiva y de subsidio al consumo, se tuvo que pasar a una lógica de querer atender de manera simultánea y rápida diversos problemas sociales, dando lugar a duplicidad de funciones y al dispendio; además, el drástico cambio en las condiciones económicas internas y externas terminaron por darle un carácter coyuntural a las medidas de política económica que pretendidamente serían de largo plazo, por lo que estos programas ya no serían continuados por el siguiente gobierno.

EL AJUSTE Y LA POBREZA (1982-1988)

Al finalizar el período (1982) el financiamiento de los programas PIDER, COPLAMAR Y SAM comenzaron a ejercer una fuerte presión sobre un creciente déficit fiscal que terminaron por acelerar una crisis anunciada desde 1970, la cual ya había causado estragos considerables en 1976 cuando, después de 22 años de estabilidad cambiaria, se tuvo que devaluar el peso, que pasó de 12.5 a 19.7 por dólar y modificar la política de control de cambios.

⁴⁹ Valencia Lomell, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo. Op. Cit. p.48.

Ello obligó al gobierno a declarar una moratoria para el pago de la deuda externa, devaluar la moneda en un 500% (de 25 a 150 pesos por-dólar), nacionalizar la banca y establecer un control rígido de cambios para evitar la fuga de capitales.

En 1982, con la caída de los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés internacionales pusieron fin al *boom* interno que caracterizó el inicio de los ochenta. "Se evidenciaba que el manejo macroeconómico del sexenio de José López Portillo hizo sumamente vulnerable a la economía ante cualquier choque externo, dadas las grandes deficiencias estructurales acumuladas: una estructura industrial heterogénea y polarizada, petrolización extrema (de las exportaciones y de los ingresos públicos), gran rezago tecnológico, desarticulación inter e intrasectorial, estancamiento del sector agropecuario, déficit público creciente ante la ausencia de una reforma tributaria de fondo, concentración del ingreso y los efectos del sobreendeudamiento externo."⁵⁰

Lo anterior determinó que el régimen entrante de Miguel de la Madrid firmara una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la cual se comprometía a iniciar un profundo programa de estabilización y ajuste.

Por lo que el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) se diseñó con dos líneas estratégicas generales: la reordenación económica y el cambio estructural; en la primera, los objetivos fueron: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo y recuperar la capacidad de crecimiento; en la segunda, enfatizar los aspectos sociales, modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizar las actividades, fortalecer la rectoría del Estado, entre otras.

No obstante el discurso oficial, se decretó la disolución de la COPLAMAR y, los otros programas dirigidos a combatir a la pobreza: el SAM y el PIDER fueron cancelados. Se reconocía que la política social estaría contenida dentro de las acciones de la política económica general, operada bajo los criterios de los programas sectoriales de impacto global.

En los hechos la política social se desarticulaba, las políticas salariales y de empleo quedaron supeditadas a la prioridad del ajuste (en sus dos vertientes:

⁵⁰ Valencia Lomell, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo, Op. Cit. p. 52.

estabilización y el llamado ajuste estructural), se cambió el método de la negociación salarial que consideraba la inflación pasada (ex post) por uno centrado en la inflación esperada (ex ante) Con este método los salarios perdieron poder de compra y fueron supeditados a la política antinflacionaria, y a la búsqueda de la competitividad internacional.

Las medidas enfocadas a los grupos en extrema pobreza fueron restringidas a pequeños programas de impacto reducido; se le dio así mayor énfasis a los programas sectoriales.

El ajuste prácticamente se extendió a todo el periodo de Miguel de la Madrid, lo cual no impidió la profundización de la crisis, que se expresaba en una espiral de devaluación-inflación-fuga de divisas-devaluación-mayor inflación.

Con el ajuste al financiamiento social en 1983, desaparecen los presupuestos a la mayoría de los programas de atención a la pobreza, sobreviviendo únicamente las instituciones y fideicomisos que tenían misiones con grupos específicos como el INI, CONAZA, FIDEPAL, CONASUPO, IMSS COPLAMAR, entre otros.

En cuanto a la política alimentaria, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha un programa de reestructuración, indicado en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Alimentación a fin de modificar las dimensiones de la intervención estatal en todas las fases del ciclo alimentario (producción, transformación, comercialización y consumo. Así, la CONASUPO pasó de ser la institución medular en política alimentaria en cuanto a la distribución de alimentos, a ser un organismo meramente importador de granos y de aplicar subsidios al maíz, el frijol, el arroz, las oleaginosas y el sorgo a dar subsidios específicos a la tortilla, leche y harina de maíz.

Para 1987 los gastos en subsidios alimentarios generales eran menores que los gastos de los programas orientados a familias de escasos recursos, por lo que el gobierno tuvo que flexibilizar su estrategia, casi al finalizar el sexenio (1986), promoviendo dos programas alternativos: el Programa de Protección al Salario y Consumo Obrero y el Programa de Acciones de Apoyo a la Economía de la Familia Campesina.

En diciembre de 1987 se hace público un acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial, denominado: Pacto de Solidaridad Económica, (PSE) en el que se proponía frenar la inflación con ajustes a las finanzas públicas, negociaciones salariales congruentes con el objetivo antiinflacionario y reducciones a los aranceles.

Los impactos en las condiciones sociales provocados por esta política, combinados con los producidos por la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo, exhibieron un deterioro generalizado de la alimentación nacional, donde el 48% de la población vivió por debajo de los niveles mínimos aceptables de nutrición en 1988. Esto significa que aproximadamente 39 millones de personas, 27.5% de las cuales viven en áreas rurales, están desnutridas, en comparación con los 35 millones de 1979.⁵¹

La pobreza que provenía de los viejos desequilibrios y de los rezagos históricos, y la nueva pobreza que surgía en la crisis y el ajuste, ante el descontento popular creciente, se convertirían en factor político central y exigirían nuevos programas sociales.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

Con este panorama económico, el 1 de diciembre de 1988 asume a la presidencia Carlos Salinas, en el marco de un sistema político que vive una de sus peores crisis de credibilidad, derivado por los efectos del ajuste económico, las dudas en torno a los procesos electorales (incluido el que llevó a la presidencia a Salinas) y el deterioro de las organizaciones corporativas como instancias de representación social.

Salinas propone un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento, y mejorar el nivel del bienestar popular.

Contra la idea de que era primero crecer y después distribuir. La promesa de ampliar los espacios de la democracia completaba la oferta de un gobierno débil que pretendía profundizar en el programa de ajuste económico el apoyo popular.

La problemática de la pobreza y los programas para su combate adquirirían un lugar preponderante en la política social por lo que la lucha contra la pobreza se

⁵¹ Ordóñez Barba, Gerardo, Op. Cit. p. 218.

convirtió en la principal meta del sexenio Salinista, anunciando la creación del tercer programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció cuatro líneas estratégicas básicas tendientes a consolidar el cambio estructural de la economía, una de las cuales consistía en buscar la erradicación de la pobreza extrema.

El ataque a la pobreza ya no se concebía como resultado del crecimiento ni como acción supletoria por parte del Estado, sino que se postulaba cada vez más claramente la necesidad de política enfocadas que no estuvieran en contradicción con la búsqueda de optimización del mercado. Se hablaba de romper con el paternalismo, dentro de la estrategia de mejoramiento productivo del nivel de vida y de la reforma del Estado. El discurso frente a la pobreza, más complejo, trataba de integrar privatización, reforma del Estado, modernización o política de mercado y lucha contra la pobreza extrema.

Decía Carlos Salinas en su toma de posesión: "el bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad". (Salinas de Gortari, 1988)⁵²

Se asumía que la excesiva intervención estatal dejaba de ser un mecanismo válido para elevar el nivel de bienestar de la población.

Por lo que resultaba importante mantener la confianza de los inversionistas y la libre circulación de capitales y mercancías que generaran atracción de recursos, generación de empleo y, por ende, la elevación del nivel de vida de los pobres, dentro de un esquema público de financiamiento sano. Y donde las políticas de lucha contra la pobreza podrían ser exitosas en el marco de una política económica promotora de la inversión privada.

Se postulaba así la necesidad del fin del Estado propietario y la profundización de la reforma económica.

⁵² Citado por Valencia Lomell, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo, Op. Cit , p.61.

De esta forma, se aumentaron los fondos para atender a la pobreza y se articularon las acciones en un programa macro que recuperaba las experiencias de la COPLAMAR, el PIDER y el SAM: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Sus acciones iniciaron a partir de la definición de la población objetivo: pobres y pobres extremos. A diferencia del PIDER y de la COPLAMAR, el PRONASOL se dirigía no sólo a los pobres rurales, sino también a los urbanos.

Según dicho programa, "los pobres en general son aquellos que no satisfacen las necesidades básicas, los cuales para 1987 se ubicaban en 41 millones de personas; los pobres extremos son los que ni siquiera satisfacen 60% de esas necesidades, y ascendían a 17.3 millones de personas en ese mismo año (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990:) Sumados pobres moderados (24 millones) y extremos, representaban alrededor de 51% de la población total.⁵³

Se reconocieron como grupos vulnerables a los pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural, ubicados en áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños.

Para erradicar la pobreza tanto moderada como extrema se establecieron tres líneas de acción: bienestar social, desarrollo regional y producción, para lo cual se coordinaban las diversas dependencias para la administración de los programas en cada una de esas áreas. De acuerdo con Gerardo Ordóñez Barba, el PRONASOL recuperó la experiencia de la COPLAMAR en los programas de desarrollo regional y la concepción del trabajo en comunidades locales como las unidades básicas de trabajo.

Del PIDER, el PRONASOL recogió la experiencia de la creación de unidades productivas rentables, destinando una parte significativa del presupuesto (poco más de un tercio) a obras de infraestructura para el bienestar social.

Uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) era el acuerdo sobre el mejoramiento productivo del nivel de vida que planteaba crear

⁵³ Citado por Valencia Lomell, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo, Op. Cit. p.62.

empleos productivos y bien remunerados, atender las demandas sociales prioritarias, proteger el medio ambiente, y erradicar la pobreza extrema, por lo que el PRONASOL se incorpora en éste regido por cuatro principios básicos:

1. Respeto a las formas de organización individual y comunitaria,
2. Participación plena de las comunidades,
3. Corresponsabilidad social, y
4. Transparencia, honestidad y eficiencia de los recursos.

Así, el PRONASOL convocaba, articulaba y apoyaba las demandas sociales y las propuestas para atenderlas, donde las comunidades participaban en el diseño, evaluación y mantenimiento de las obras, a través de la formación de comités de solidaridad para la realización de alguna obra o proyecto.

Este proceso de participación social resultaba novedoso con relación a los anteriores programas (PIDER, COPLAMAR y SAM).

Fue en los comités de solidaridad, donde la comunidad participó en un ejercicio de gestión pública, a través de definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar las obras y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos aportados por los propios beneficiarios (en dinero, materiales o trabajo) y el gobierno (asesoría técnica y financiamiento).

Con este esquema, el PRONASOL presentaba cinco niveles de organización social: 1. el comité de obra (comité de solidaridad), 2. comité comunitario (grupo de comités de obra), 3. coordinadoras de comités (comités de obras más comités comunitarios), 4. consejos municipales (conjunto de coordinadoras) y 5. consejos estatales (coordinadoras regionales más consejos municipales).

Asimismo, el PRONASOL fue integrando diversos programas tales como: Escuela Digna, Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos Municipales de Solidaridad, Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Niños de Solidaridad, Mujeres de Solidaridad, Programas de Apoyo a Cafeticultores y Fondos Regionales de Solidaridad en Zonas Indígenas.

La organización y operación de estos programas, el PRONASOL los realizó en tres vertientes: bienestar social, desarrollo regional y proyectos productivos, así como en tres etapas; la primera de arranque, orientada a la construcción de obras

de infraestructura comunitaria (introducción de agua, drenaje, electricidad, construcción de caminos rurales, carreteras, instalaciones deportivas e infraestructura urbana. En la segunda etapa, se incorporan más plenamente los gobiernos estatales y municipales, se crean los Fondos Municipales de Solidaridad, los Fondos de solidaridad para la producción y se ponen en marcha nuevos programas de desarrollo regional, de rehabilitación de escuelas y hospitales y de becas para niños.

En la tercera etapa, las acciones se encaminaron hacia una estrategia de consolidación productiva, con la creación del Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad.

"La importancia que adquirió el programa de combate a la pobreza fue notable tanto en el discurso como en la participación presupuestal. Los gastos del PRONASOL llegaron a representar 4% del gasto programable del sector público y 7.7% del gasto social en 1992; si en 1989 Solidaridad representó 6.6% de la inversión pública, en 1992, ya había llegado a 17.3%" (Rojas, 1994:384)⁵⁴

El crecimiento del PRONASOL llevó a crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en mayo de 1992.

Si bien es cierto que el PRONASOL llevó a muchas comunidades servicios de los que carecían, como agua potable, energía eléctrica, caminos, etc, en "1994, año en que termina solidaridad como programa contra la pobreza, la pirámide social se formaba por 40% de pobres extremos (33% de indigentes 7% de muy pobres), 29% de pobres moderados y 31% de no pobres".⁵⁵

Los resultados o críticas al PRONASOL se pueden resumir en los siguientes aspectos:

1. Concedió poca importancia a los aspectos centrales del bienestar, como fue la salud y la alimentación.

⁵⁴ Citado por Valencia Lomelí, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo, Op. Cit. p.63.

⁵⁵ Villarespe Reyes, Verónica O, Op. Cit. p. 61

2. La amplia cobertura y diversidad programática así como las restricciones financieras para promover más de uno o dos proyectos, pulverizaron la continuidad de los proyectos.
3. Control fuertemente centralizado en la asignación y distribución de los recursos, lo cual redujo la participación de los gobiernos locales en los fondos municipales de solidaridad.
4. Al igual que los anteriores programas de combate a la pobreza, surgió como una iniciativa del presidente en turno, convirtiéndose en un factor de su legitimidad y reproductor de su influencia en los sistemas políticos nacional y locales.
5. En lo concerniente a la distribución territorial, no asignó de manera equitativa sus recursos siguiendo criterios de pobreza, ya que las entidades con mayores índices de marginación, como: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, entre otros estados, recibieron cantidades significativamente inferiores a las que se les debió asignar considerando su aportación relativa a la pobreza extrema nacional.

Las controversias acerca del PRONASOL

En el sexenio de Carlos Salinas se opera una transformación política notable: si en el anterior periodo de gobierno los "reformadores sociales" o críticos "estructuralistas" habían cuestionado fuertemente las políticas de ajuste y sus costos sociales, y se habían alejado de los cargos públicos, en el gobierno Salinista un sector de estos reformadores con amplia experiencia en los trabajos de combate a la pobreza (dirigidos por Carlos Rojas) y en la gestión pública, en los estudios y propuestas económicas alternativas (dirigidos por Carlos Tello), coincidieron con los "tecnócratas" o economistas formados en las arcas del Banco de México y en las instituciones financieras del gobierno mexicano.

El sector de "reformadores" se aglutinó inicialmente en el PRONASOL y en las instituciones públicas del sector rural, por lo que las controversias entre estos dos grupos disminuyeron públicamente. Sin embargo, el grupo dirigente del PRONASOL siguió planteando sus críticas a los resultados sociales de las políticas económicas de los gobiernos posrevolucionarios hasta el de José López

Portillo y veladamente a los resultados del ajuste del anterior gobierno de Miguel de la Madrid.

Por otro lado, "el grupo tecnócrata acentuó sus críticas al Estado propietario y paternalista. Notables diferencias entre ambas tendencias se mantuvieron en germen y tarde o temprano tendrían que agudizarse".⁵⁶

Para el titular de la SEDESOL, Carlos Rojas, el combate a la pobreza debía ser a través de una estrategia integral, donde se combinaran las líneas de bienestar social, de producción y de desarrollo regional, "su carácter integral está definido en primera instancia porque desemboca en la producción que es la mejor manera en que la política social puede generar efectos de largo plazo mediante la creación de nuevos empleos y la generación de nuevos ingresos para la población, pero también porque la estrategia propicia la articulación de distintas acciones de bienestar, potenciando los alcances de la política social"(Rojas, 1994:393)⁵⁷

Luis Téllez, funcionario clave en la reforma del sector agropecuario en el sexenio 1988-1994, cuestionaba ya las posibles desviaciones de esta estrategia y postulaba acciones más directas a favor de los pobres extremos, propuesta que enarbolará más fuertemente Santiago Levy, el cual planteaba que las experiencias históricas en México y el mundo, indican que es poco eficiente tratar de elevar el ingreso de la población de menores recursos a través de mecanismos indirectos, como lo son los subsidios a los insumos, apoyo a los precios de mercado o subsidios al crédito. Por lo que es mucho más eficiente emprender programas directos de ataque a las condiciones de pobreza extrema.

Santiago Levy, en su respuesta a lo que debería ser el PRONASOL (1994) subrayaba la necesidad de un programa que respetara rigurosamente los lineamientos del mercado, en congruencia con la orientación general de la política económica, lo cual llevaría a la realización de un conjunto de acciones públicas que, sin remplazar a la responsabilidad individual, y generando los incentivos

⁵⁶ Valencia Lomeli, Enrique; Aguirre Reveles, Op. Cit. p.65.

⁵⁷ Ibidem, p.66.

adecuados al trabajo, ayudaría a los más pobres a romper el círculo vicioso de la pobreza.

Con lo anterior, la evaluación promovida por la SEDESOL planteaba las controversias intergubernamentales: o continuaba el PRONASOL e incluso se ampliaba para dar coherencia a la política social, o se transformaba en un programa de ayuda directa a los pobres como individuos (no como comunidades de pobres). La primera línea era la propuesta ciertamente por el equipo de Carlos Rojas. La segunda, era la propuesta de Santiago Levy en coincidencia con Luis Téllez.

Esta última, definía que el programa debía reforzar la integración de los individuos pobres al mercado de trabajo. El programa debía ser coherente con la nueva estrategia de desarrollo. Políticas de mercado y políticas de combate a la pobreza no debían contradecirse. Un programa de combate a la pobreza debía concentrar sus esfuerzos en los pobres extremos que se encuentran en las áreas rurales. Para ello, Levy propone una metodología para identificar correctamente a la población objetivo a través de una línea de pobreza extrema y de un índice de precios para actualizarla, cuestionando así algunas de las metodologías utilizadas para definir a la población objetivo, como el salario mínimo o los índices de marginalidad.

"De la comunidad debía pasarse al individuo; de la amplitud sectorial (pobres urbanos y rurales) debía concentrarse en el sector rural para superar el sesgo urbano de las políticas vigentes; de la amplitud de acciones (diversas vertientes del trabajo de Solidaridad, inclusive la productiva), debía restringirse sobre todo a un paquete básico de alimentación, salud, educación que explote la complementariedad entre esas necesidades."⁵⁸

Los modelos propuestos por los "reformadores sociales" aglutinados en Solidaridad y los de los nuevos "tecnócratas" que sugerían ahora modificar la política social para hacer compatible con la nueva política económica, llevaban a políticas divergentes.

⁵⁸ Valencia Lomell, Enrique; Aguirre Reveles, Rodolfo. Op. Cit. p.68.

El "paquete básico de alimentación-salud-educación" difiere sustancialmente del "piso básico" que proponían los lineamientos estratégicos del PRONASOL. Este incluye las tres necesidades del otro y le añade la vivienda y se refiere al conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población en los cuatro ámbitos mencionados, para garantizar un nivel de vida decoroso.

Las acciones de combate a la pobreza extrema estarían integradas en esta estrategia central; la estrategia del "piso básico" no se limitaba a los pobres extremos, sino se dirigía a los pobres en general. En cambio, según la lógica del Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta (PASSPA) se requería precisar más la población objetivo, pobres extremos, para no caer en desviaciones, atender a los no pobres y para centrar la "intervención gubernamental" en un "conjunto de acciones bien definidas".

Levy se funda en las concepciones del capital humano y sostiene que se necesita "Alcanzar cierto sentido de seguridad, salud y nutrición antes de que las personas puedan invertir en capital humano, o migrar entre regiones, o participar de manera más activa (aunque riesgosa) en el mercado de trabajo, o poner en práctica más innovaciones (nuevos cultivos y técnicas a veces arriesgadas), o tener menos hijos y aumentar su inversión por hijo. Hay argumentos a favor de programas de transferencias dirigidas de ingresos o subsidios al consumo de los extremadamente pobres (Levy, 1994:72)." ⁵⁹

En una lógica se subrayaba que los pobres debían tener asegurado, en tanto que derechos constitucional, un piso básico; en la otra, que los pobres extremos requerían de ciertos satisfactores mínimos para poder estar capacitados para participar en el mercado.

Carlos Rojas describía al PRONASOL como un pulpo que extendía su alcance mientras se hablaba, en cambio, para Santiago Levy, el PRONASOL podría fortalecerse aún más si se centraba con mayor precisión en sus componentes más efectivos (la producción, el bienestar social y la infraestructura).

Sobre estas discusiones, concluía la evaluación de la SEDESOL en la inexistencia de un consenso acerca de si debiera ser el PRONASOL el encargado de llevar a

⁵⁹ *Ibidem.* p.69.

cabo la reestructuración productiva que requerían las zonas marginadas para lograr un efectivo combate a la pobreza.

Las controversias sobre el futuro de la SEDESOL al final de sexenio de Carlos Salinas se exacerbarían en el siguiente gobierno. La crisis de diciembre de 1994 dificultaría el triunfo inmediato de alguno de los contendientes e impediría la definición inmediata del nuevo rumbo de la política social.

Los críticos del PRONASOL, obtendrían puestos relevantes en la administración siguiente, logrando llevar a cabo una reforma de la política social coherente con el nuevo modelo de apertura económica.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

El optimismo de los funcionarios salinistas respecto de la solidez macroeconómica y de los resultados sociales obtenidos durante su gestión, sufrió un golpe severísimo con la crisis de diciembre de 1994.

Los conflictos políticos y el insuficiente ingreso de capitales minaron las reservas del país, provocando una vez más una devaluación abrupta que requirió de la emergencia de un paquete de apoyo financiero internacional.

Es en este contexto que se instrumenta el Progresá desde mediados del sexenio de Ernesto Zedillo, con características que definiríamos como híbridas, ya que combina algunos aspectos del modelo de política social universalista y la nueva vertiente de focalización. Un elemento central del Programa es que continúa siendo un asunto del gobierno federal, por tanto, con características de centralización en la definición de objetivos, aunque con una cierta descentralización en la operación que no se traduce en participación y pluralidad en el diseño, instrumentación y evaluación. A los usuarios se les incorpora, se les hace corresponsables en la solución de sus problemas, pero no se les integra proponiendo objetivos y proyectos, sino sólo participando en su realización

En 1997 cuando surge el Progresá, México cuenta con "una población de 94'275,000 habitantes, con una pirámide de pobreza de 55% de pobres extremos, 24% de pobres moderados y 21% de no pobres y donde el problema de la pobreza se ha vuelto crítica".⁶⁰

⁶⁰ Villarespe Reyes, Verónica O, Op. Cit. 62

Por otro lado el sistema CONASUPO se transforma en tres subprogramas destinados a la focalización de los subsidios, DICONSA, LICONSA y FIDELIST, con lo que se elimina el subsidio generalizado a la oferta de bienes y servicios básicos, y se centra en la transferencia individualizada o familiar que operaría como subsidio a la demanda con la consiguiente corresponsabilidad del beneficiario en la superación de la pobreza.⁶¹

El Progreso se fundamenta en las siguientes premisas.

- ◆ Se sustenta en el paradigma de capital humano en tanto busca desarrollar las capacidades de los individuos para incorporarse al mercado. Por lo tanto, los pobres extremos deberían ser dotados de habilidades para desplegar sus capacidades productivas.
- ◆ Esta perspectiva no toma en consideración que la pobreza es consecuencia de condiciones estructurales y al no modificar el contexto en el que ésta surge sus resultados se ven muy limitados.
- ◆ Transferencia monetaria a familias beneficiarias (beca educativa y alimentaria)
- ◆ Paquete básico de salud.
- ◆ Identificación de las localidades potencialmente beneficiarias por medio del criterio de marginación de CONAPO, seleccionando de manera prioritaria las localidades de alta y muy alta marginación.
- ◆ La exclusión de localidades urbanas de más de 5000 hab. Y de localidades que no cuentan en su cercanía con la infraestructura educativa y de salud necesaria para implementar el programa (5km. para escuela primaria y 10km. para secundaria y centros de salud).
- ◆ La identificación preliminar de los hogares beneficiarios dentro de estas localidades por medio de la encuesta de características socioeconómicas de los hogares, seleccionando éstos por medio de un análisis discriminante a partir de estas características.
- ◆ La verificación y refinación del patrón de hogares beneficiarios en un proceso participativo que involucra a los habitantes de cada localidad.

⁶¹ Gendrau, Mónica, Evaluación de la política social en México en la última década, trabajo presentado en el congreso nacional sobre pobreza y política social, Tlaxcala, Mex. 2000

- ♦ La identificación para la asignación final de los recursos dentro del hogar, de la mujer responsable del mismo.
- ♦ La corresponsabilidad de las familias beneficiarias, aprovechamiento escolar de sus hijos y vigilancia de la salud.
- ♦ Selección de una promotora, como representante del programa en la comunidad.

Para el 2001 el Progresa tiene una cobertura de aproximadamente tres millones de familias, 74 mil localidades en 2300 municipios.⁶²

El Progresa es una expresión clara de política focalizadora, la población beneficiaria es aquella que califica en condiciones de extrema pobreza, hasta la fecha existe un porcentaje importante de localidades y familias en condiciones de extrema pobreza que no están siendo cubierta por el Progresa, las razones son que para la selección de la población pobre, utiliza dos métodos multivariados, el análisis factorial de componentes principales y el análisis discriminante. Utiliza el índice de marginación de CONAPO de 1995 para seleccionar localidades rurales que fueron clasificadas como muy marginadas o marginadas y que tienen acceso a servicios de educación y salud, seleccionadas las localidades, se procede a identificar por medio del análisis discriminante las familias que serán beneficiadas por el programa, excluyendo a las restantes.

Sin embargo sólo identifica localidades y no hogares. En consecuencia, es perfectamente posible que en una localidad que no es de muy alta o muy alta marginación haya hogares pobres,

No obstante que el Progresa representa un gran esfuerzo de articulación institucional, Sedesol, salud y Educación, no representa una política social integral de combate a la pobreza, ya que no basta alimentar, educar y capacitar al individuo para revertir el círculo vicioso de la pobreza hace falta que crear un contexto socioeconómico en el que sus capacidades puedan realizarse.

⁶² Secretaría de desarrollo Social, Programa de educación Salud y Alimentación 2001-2006, documento ejecutivo.

El programa a cuatro años de estar funcionando cuenta con una gran organización en el ámbito central, apoyado por los estados y municipios con las tareas específicas que les encomiendan, sin embargo en el ámbito comunitario, en la cotidianidad existen serios problemas en la participación de los actores sociales.

3. MARCO SOCIOECONÓMICO

3.1- MARCO SOCIOECONÓMICO DEL ESTADO DE HIDALGO.

Para el análisis de este capítulo, se utilizarán conceptos como desigualdad social y pobreza, cuyas definiciones hemos revisado en el primer capítulo, desde una perspectiva del desarrollo económico desigual de las regiones geográficas del país, tal como las conceptúa Raúl Bejar Navarro, éstas serán revisadas tanto para el análisis del estado de Hidalgo como para sus regiones más pobres, concretamente la región Huasteca. Así mismo, incorporamos en este capítulo, el concepto de marginación el cual está estrechamente vinculado a la desigualdad y a la pobreza.

La marginación o marginalidad, en América Latina ha sido revisada por dos corrientes sociológicas, la primera por la teoría desarrollista-funcionalista, para quienes la marginalidad era equivalente a la falta de participación de los individuos y grupos en las esferas en que, de acuerdo con determinados criterios les correspondería participar. Es decir la marginalidad como el no ejercer ciertas funciones y como un fenómeno multidimensional, debido a que asume tantas formas como funciones son posibles.⁶³

La segunda, por la teoría dependientista, que a través de investigadores como Aníbal Quijano y José Num, el concepto de marginalidad era frecuentemente usado por la teoría burguesa para velar la realidad en que se encontraban ciertos núcleos de los países capitalistas en su fase monopolista, y que las soluciones propuestas para atacarla se dirigían a atacar los efectos y no las causas. La marginalidad no era un fenómeno pasajero sino estructural, no era erradicable en un sistema capitalista sino disfuncional⁶⁴

Este concepto es retomado en México, principalmente por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), quien define a la marginación como un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones,

⁶³ Citado por Sánchez Almanza, Adolfo, op.cit. pp.22-24.

⁶⁴ Ibidem. 25-27

formas e intensidades de exclusión o no participación ciudadana en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios⁶⁵

CONAPO, en su concepto plantea la totalidad de la exclusión de los individuos o grupos, en los aspectos: social, cultural, económico y político, sin embargo los indicadores que utiliza para establecer los índices de marginación en el país, están enfocados a la vivienda y sus condiciones (hacinamiento, agua entubada, drenaje, y energía eléctrica) el porcentaje de población analfabeta y el ingreso.

Estos indicadores se aplican en el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), comentado en el primer capítulo. Otra características de esta forma de medición de la marginación es que la unidad de observación es la localidad y no los individuos o la familia. La marginación se expresa en la vertiente de rezagos en condiciones materiales de vida y en espacios determinados, la escala de la no participación en los beneficios del desarrollo se expresa del índice de marginación municipal y de la localidad.

En este sentido, y para efectos de esta tesis, para medir los niveles de marginación utilizaremos los establecidos por CONAPO, ya que también los fenómenos de pobreza y marginación son atributos de la población o de los individuos pero también tienen un referente espacial. El municipio constituye un ámbito de análisis fundamental, el cual analizaremos también, ya que el nivel estatal resulta insuficiente ante la diversidad de realidades, que conlleva un fuerte componente de desarrollo regional.

El estado de Hidalgo en las crisis de los 80's:

La política neoliberal con que el gobierno mexicano enfrentó la crisis, bajo la perspectiva de que se debía en gran parte al Estado obeso y populista, llevó a tomar medidas, algunas de las cuales tuvieron repercusiones en todo el país, sin embargo en las entidades federativas, aún cuando hay rasgos comunes para el conjunto, se viven diferencialmente los efectos del proyecto económico globalizador, dependiendo de sus condiciones sociohistóricas y sus capacidades para insertarse a los bruscos procesos de cambio estructural. Particularmente en el estado de Hidalgo, las privatizaciones, el redimensionamiento del Estado de

⁶⁵ Consejo nacional de población, indicadores socioeconómicos e índices de marginación en México, 1993. p. 15

Bienestar y el ajuste permanente al gasto social generaron una mayor pobreza en los sectores rurales y suburbanos.

La desincorporación y privatización de la empresa pública, el desarrollo industrial en la entidad había sido fundamentalmente con base en la industria paraestatal altamente capitalizada⁶⁶

En relación con la industria en la década de los ochentas, se llevo a cabo el cierre de la transnacional francesa Renault, dejando sin empleo a 1250 trabajadores, el grupo DINA de 10,000 obreros que tenía en 1982, en 1986 contaba con 4,500, en la Constructora Nacional de Carros de ferrocarril de 3600 obreros ajustaron a 1046.⁶⁷

En relación con la inversión pública federal destinada para Hidalgo tuvo dos depresiones, el presupuesto de 1983 disminuye el 1.02% respecto al de 1982 y el de 1988 sufre un recorte del 1 % con relación al originalmente aprobado⁶⁸

El desempleo para 1987 alcanzó una tasa del 4.6%, cifra sin precedentes ya que la tasa promedio de desempleo en la década de los sesenta y setenta era menor al 2%.

En este mismo periodo en el campo hildaguense, entró en una mayor crisis por falta de apoyo, principalmente los ejidatarios y comuneros cuya tierra es de temporal, los apoyos fueron canalizados a los distritos de riego principalmente en la producción de la alfalfa y cebada.

Asimismo dos fuertes heladas azotaron a la Huasteca y la sierra en diciembre de 1989 y aunque la celebración de las fiestas navideñas desvió la atención de los hechos, se helaron la caña de azúcar, el maíz, el frijol y los cafetales y en gran parte no sólo se perdió la cosecha sino también la planta, lo cual constituyó un desastre agrícola en estas regiones.

⁶⁶ Castillo Palma Jaime, Patiño Tovar, Elsa (coordinadores), Pobreza y organizaciones de la sociedad civil. Edit. Red Nacional de Investigación urbana, 2001. p 185

⁶⁷ Ibidem, 186

⁶⁸ Anuario Estadístico del estado de Hidalgo, INEGI 1985, p 543

Características de la entidad:

El 17 de marzo de 1868 fue creado el estado de Hidalgo y el 15 de enero de 1869, se expidió el decreto respectivo que fue promulgado por el presidente de la República un día después.

Actualmente, el Estado de Hidalgo tiene aproximadamente 20,905 km² de superficie, que representan el 1.1 % de la superficie total del país, limita al norte con San Luis Potosí, al noreste con Veracruz, al sureste con Puebla, al sur con Tlaxcala y el Estado de México, y al oeste con Querétaro.

Tres cadenas de montañas conforman la región serrana y atraviesan el territorio hidalguense por el centro con dirección sureste-noroeste.

La primera cadena es propiamente la Sierra Madre Oriental, que cubre la mayor parte del estado y donde se localizan las sierras de Zimapán, Jacala, Zacualtipán y Pachuca. La segunda cadena montañosa se inicia en Tulancingo y se une al núcleo central en el cerro de agua fría. La tercera va de Real del Monte a Pachuca y continúa hacia el noroeste por Actopan, Ixmiquilpan, El Cardonal, Zimapán y Jacala. En esta zona están situados los yacimientos minerales más ricos del estado y en el centro y norte, entre los 1,000 y los 1,800 metros de altitud, proliferan bosques de encinales y pináceas, como en El Chico, y montes cubiertos de vegetación semitropical, como en los Mármoles. Al noroeste de la región de la Sierra se encuentra la Huasteca, formada por lomeríos de poca altura, de sierras húmedas con buen drenaje, adecuadas para cultivos tropicales, pastizales y ganado. En el sureste del estado se localiza el valle de Tulancingo, región bien irrigada, productora de granos, frutales y ganado. Mientras que en el otro extremo, en dirección al oeste, se encuentra el Valle del Mezquital, donde se localizan las grandes extensiones de Actopan, Ixmiquilpan y Tasquillo. El Valle del Mezquital es una región caracterizada por su aridez pese a contar, en sus partes planas, con grandes superficies de riego que aprovechan las aguas del río Tula y que posibilitan una abundante producción de alfalfa y hortalizas.

Análisis de la desigualdad social, pobreza y marginación en la entidad:

Actualmente, según el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Hidalgo en 1995⁶⁹ contaba con una población de 2'112,473 habitantes; 49.3% son hombres y 50.7% mujeres, en su mayoría jóvenes; la edad media es de 20 años. El 52% de la población radica en zonas rurales y el 48% restante en centros urbanos, es decir, la población continúa siendo mayoritariamente rural. En contraste con el 26.7 % de la población nacional que reside en el campo. La densidad poblacional promedio es del orden de 101 habitantes por km², cifra considerablemente superior al valor nacional de 42 habitantes por km².

La población de la entidad se encuentra distribuida en 84 municipios con 4,463 localidades. De estas últimas, el 2% cuentan con 2,500 o más habitantes concentrando el 47.5% de la población estatal. Destacando las ciudades de Pachuca, Tula, Tepeji del Río y Tulancingo quienes cuentan con desarrollo urbano aceptable y forman parte de las 100 ciudades estratégicas para el desarrollo urbano del país. Asimismo, junto a los municipios de Ciudad Sahagún y Huichapan, integran la industria pesada y de transformación, con fundición y fabricación de partes, carros de ferrocarril y vehículos automotores, principales núcleos de producción cementera, y fábricas de textiles y de confección.

En contraste, existen 3,722, es decir el 83% de las localidades del estado que son rurales menores de 500 habitantes y donde su población equivale al 22.3% de la población total. De estas el 46 % son localidades que tienen de 1 a 99 habitantes. La gran dispersión poblacional, así como las condiciones físico-naturales de la entidad, han ocasionado que se polarice la población, presentando por un lado altas concentraciones con dotación de servicios básicos y, por otro, zonas con alto grado de pobreza y marginación caracterizadas por la dispersión de su población y la carencia de servicios básicos.

Asimismo, de la población total del estado, el 88.32% era nacida en la entidad y el 11.68% era originaria de otra entidad o país.

⁶⁹ Las estadísticas que se presentan corresponden al censo de población y vivienda 1995, así como al Anuario estadístico del estado de Hidalgo, edición 1999, ya que la investigación y el proyecto realizado con el gobierno del estado inició en el 2000, las estadísticas existentes corresponden a esos dos periodos.

Respecto a la distribución de la población originaria de otra entidad federativa, el 37.78% son del Distrito Federal; 26.36% del Estado de México, 4.72% de Veracruz; 4.57% de Puebla y el 25.89% de otra entidades o país, fenómeno migratorio que se agudiza después del sismo de 1985 y la cercanía de su capital con los municipios conurbados de la Ciudad de México.

Las desigualdades sociales, específicamente en sus expresiones de pobreza y marginación, tienen una estrecha relación con los modelos de desarrollo regional que involucran las interacciones entre el Estado y mercado, así como la forma desigual en que se localizan los recursos y evoluciona la actividad económica.

Entre las causas de la desigualdad económica entre las regiones de un país se encuentran las grandes diferencias en aspectos como los niveles de crecimiento del producto, el potencial de desarrollo o su capacidad competitiva. En algunos territorios predominan los sectores tradicionales de la industria donde la reconversión tecnológica es más costosa, otros tienen una estructura productiva en que el sector industrial es incipiente y predominan las actividades agropecuarias de baja rentabilidad y otras más tienen un desempeño industrial más activo, pero con escasas interrelaciones sectoriales o con cadenas productivas débiles. Estas condiciones inciden en la dinámica económica y en el potencial de desarrollo de las regiones.⁷⁰

En el modelo de actividades tradicionales, el desarrollo manufacturero orientado a actividades tradicionales de bajo valor agregado, donde destacan las asociadas al sector agropecuario y artesanal, con un uso intensivo de mano de obra y recursos y fuerzas locales, por lo que sus coeficientes de productividad y su participación en el producto interno bruto son bajos. En este modelo se encuentra un amplio número de entidades federativas con industria local tradicional de pequeña escala o atrasadas como el estado de Hidalgo.

En este sentido, la desarticulación entre los sectores tradicional y moderno originan una marginación del sector menos dinámico y productivo, es decir del sector primario por lo que los mayores signos de pobreza se ubican en las localidades rurales. Derivado de lo anterior podemos analizar el producto interno

⁷⁰ Sánchez Almanza, Adolfo, Op. Cit. p. 68.

bruto, que mide el crecimiento de la economía en la entidad y los sectores que presentan una mayor participación, para 1996 en la entidad represento 17 mil 473 millones, destacando los siguientes sectores.

- El sector agropecuario, silvicultura y pesca, participó con el 10 %
- Industria manufacturera 24.4 %
- Comercio; restaurantes y hoteles 12 %
- Construcción 5.2%
- Electricidad y gas 5.6%
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones 7.4%
- Servicios financiero, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler 15 %

Con relación al sector primario⁷¹, que representa un 10% del PIB existen diferencias entre las diferentes regiones de la entidad, ya las principales regiones rentables en este sector se ubican en el centro y algunas zonas del Valle de Mezquital su producción se realiza mediante sistemas de riego y productos rentables que se comercializan al interior del país,

En contraste, el sector agropecuario de las regiones Sierra, Tepehuá, Huasteca y algunas zonas del Valle de Mezquital, la tenencia de la tierra es ejidal y comunal y son tierras de temporal con un promedio de tres hectáreas, caracterizándose como minifundistas; su nivel de productividad es escasa y no cuentan con financiamiento; sus principales cultivos: maíz, frijol, caña, café, naranja, mandarina entre otros, se tienen que malbaratar ante los intermediarios de la zona, ya que no cuentan con condiciones para buscar mercados alternos.

Los datos de pobreza en el estado de Hidalgo reflejan un problema estructural, de bajo nivel desarrollo económico (en infraestructura y equipamiento, comunicaciones y la falta de diversificación de la planta productiva) y la injusta distribución de la riqueza. El conjunto de la entidad de acuerdo al conteo de población y vivienda de 1995 por parte del INEGI, presenta índices de marginación muy elevados, algunos datos en el ámbito estatal muestran los rezagos en los que vive la población. Del total de viviendas en el estado, 428 475, sobre todo en el

⁷¹ El sector primario está conformado por las actividades productivas de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, ubicado prioritariamente en el medio rural, el sector secundario integrados por el sector industrial y agroindustrial, el sector terciario destinado a los servicios, comercio, turismo entre otros.

medio rural, 40% no disponen de drenaje; 20% de agua entubada; 10% de electricidad y 20% tienen piso de tierra. Entre los materiales que predominan en la construcción de viviendas se encuentran los materiales ligeros como carrizo, bambú, palma, embarro, madera y lámina, Existe también insuficiencia en el número de cuartos por vivienda, ya que casi la décima parte de las casas habitación cuentan con un solo cuarto y 20% de las viviendas presentan condiciones de hacinamiento.

Con base a los indicadores de pobreza establecidos por CONAPO en 1995, el estado de Hidalgo ocupaba el cuarto lugar en el ámbito nacional, calificado de muy alta marginación, sólo por debajo de los estados de: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, muy por arriba de la media nacional.

En cuanto al ingreso, ésta es una variable determinante para medir las condiciones de pobreza relativa de las familias del estado, la concentración del ingreso puede medirse a través del Índice de Gini que mide el grado de inequidad que registra la distribución del ingreso, su valor fluctúa entre 0 y 1 el índice vale 0 cuando la distribución corresponde con la equidad perfecta y 1 cuando la distribución está en el extremo de la inequidad. En Hidalgo, el Índice de Gini alcanza un valor de 0.52, lo que manifiesta una clara tendencia hacia la concentración del ingreso, El índice fue calculado por la distribución del ingreso familiar reportada por la encuesta Nacional de Ingreso y Gasto (INEGI 1994)

De acuerdo a estas fuentes de información y a la aplicación del índice de Gini, el 36.2 % de la población tiene ingresos inferiores a dos salarios mínimos y de estas el 19% no alcanzaba a ganar un salario mínimo ⁷²

Asimismo el 37.9% de las familias se ubica en un rango de dos a cinco salarios mínimos, el 16.4% tiene ingresos entre cinco y diez salarios mínimos, el 4.8% tiene ingresos entre 10 y 20 salarios mínimos y 4.7 % ganaban más de 20 salarios mínimos.

Para 1995 del total de familias, el 36.2% presentaba condiciones de sobrevivencia, los municipios con mayores rangos de familias en extrema pobreza, que reciben menos de un salario mínimo, destacan los ubicados en las regiones Sierra y

⁷² Camposortega Cruz, Sergio, Población, bienestar y territorio en el estado de Hidalgo 60-90 Universidad Autónoma de Hidalgo, 1997.

Huasteca, hasta con un 55 % del total de familias, sobresalen los municipios de Tlahuiltepa, Yahualica, y Xochiatipán, en donde tres de cada cuatro familias viven en extrema pobreza⁷³.

De los 84 municipios de Hidalgo, nueve cuentan con más de 70% de familias por debajo de la línea de la pobreza, 13 con familias entre 60 y 69% por debajo de la línea de la pobreza, 20 entre 40 y 59%, 18 entre 30 y 39 % y 24 con menos de 30 % de familias por debajo de la línea de la pobreza. Además 12 municipios cuentan con más de 40% de familias en condiciones de pobreza extrema y 11 municipios con menos de 10 % de familias con ingresos inferiores a un salario mínimo. ⁷⁴

El problema de la pobreza aún cuando se encuentra en la mayoría de los municipios, tiene un notable carácter regional, tres subregiones han padecido crónicamente las condiciones de marginación, coincidentemente se trata de regiones étnicas. La población indígena en la entidad representa 327,378, de esta la población monolingüe representa el 14,6%. 205,079 pertenecen al grupo étnico Nahuatl, ubicados en la región Huasteca, 119,206 son otomí, se encuentran el Valle de Mezquital y los hablantes de la lengua materna Tepehua son 1,974 y se localizan en la región Tepehua.

En estas tres regiones se ubica la totalidad de la población indígena de la entidad y varios de sus municipios se identifican dentro de los más pobres del país, sus condiciones de vida son de extrema pobreza ya que los indicadores de marginación son superiores al 50%⁷⁵

La desigualdad económica y la pobreza en las regiones de la entidad, también se reflejan a través del fenómeno de la migración, un promedio de 30⁷⁶ municipios, principalmente de las regiones sierra, Huasteca, Tepehua y Valle del Mezquital son expulsores de mano de obra, en la región del Mezquital, su población emigra principalmente hacia los Estados Unidos, las localidades de los municipios de Pacula, Cardonal, Nicolás Flores e Ixmiquilpan son pueblos fantasmas, en donde

⁷³ *Ibidem*, p 125

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación, 1995. México, 2000

⁷⁶ Diagnostico realizado por la Dirección General de Atención a Migrantes, del gobierno del estado de Hidalgo, mediante el programa "Trabajando Juntos con un Propósito Común"

la migración ya no es asunto de los hombres, también las mujeres junto con los hombres jóvenes emigran al cumplir los 15 años.

El fenómeno de la migración en las otras regiones tiene matices similares, sin embargo más del 50% de la población migrante de esas zonas lo realiza a las principales ciudades del país, como empleados en las obras de construcción y como empleadas domesticas.

Otro indicador, que refleja las condiciones de desigualdad en las regiones de la entidad, es la referente al nivel educativo de la población en su condición de alfabeta. En la entidad existen 1'319,506 personas de 15 años y más, de las cuales 223,330 son analfabetas, representan el 17% del total de la entidad muy por encima de la media nacional, de estas el 62% son mujeres y el 38% hombres, asimismo la población de 6 a 14 años en la entidad son, 493,433, de los cuales 60,469 no saben leer y escribir, de estos el 48% son mujeres y el 52% hombres.

Otro indicador de la pobreza es la desnutrición, en la población de 0 a 12 años, en las regiones de la Sierra, Huasteca, Tepehua y Valle de Mezquital, de acuerdo al censo de peso y talla, del 2000, que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el DIF estatal Hidalgo llevaron a cabo en ese año para estas regiones, el intervalo de prevalencia de algún grado de desnutrición es del 33% al 48%.

Las cifras de mayor analfabetismo nuevamente ubica a estas tres regiones, en donde el porcentaje en el ámbito municipal y por localidad llega alcanzar hasta un 50% de la población de 15 años y más.

En relación con el acceso a los servicios, de un total de aproximadamente dos millones de usuarios, 356 mil son atendidos por el IMSS, 141mil por el ISSSTE, 9,600 por PEMEX, estos servicios se otorgan en las zonas urbanas de la entidad a aquélla población que se inserta en sector formal laboral. El resto de la población es cubierta a través del IMSS Solidaridad (infraestructura creada a través del COPLAMAR), que atiende a 712 mil personas, los Servicios de Salud del estado atiende a 639 mil personas y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia atiende a 62 mil personas, toda esta población se ubica prioritariamente en zonas suburbanas, rurales e indígenas.

Otro de los métodos revisados es el índice de desarrollo humano, que mide la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable, para comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y para contar con suficientes recursos para alcanzar una vida satisfactoria.

En el contexto de América Latina los países con el índice de desarrollo humano más altos fueron Chile, Costa Rica y Argentina, en el caso de México, en el contexto internacional ocupa el lugar 49, por debajo de países como Uruguay, Trinidad y Tobago, Dominicana, Panamá y Venezuela (PNUD 1998)⁷⁷

El cálculo del índice de desarrollo humano en el interior del territorio mexicano por entidad federativa revela valores extremos, en el nivel más atrasado se encuentran en orden de importancia, diez estados: Chiapas con el dato más bajo de (0.0096), le siguen Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Veracruz, Guanajuato, San Luis Potosí y Campeche (con 0.3449)

Como se puede observar, el estado de Hidalgo y otras entidades federativas son las mismas que presentan mayor deterioro de acuerdo con este tipo de medición, pero también según otras como el índice de marginación o el ingreso promedio por habitante. Esta conclusión implica que aunque pueden aplicarse diferentes métodos de medición espacial de la pobreza, especialmente incorporando indicadores de tipo social, existe una alta correlación entre estos, por lo que el lugar que ocupan las unidades de análisis Estado, municipio y localidad no cambia radicalmente.

En resumen pobreza y marginación son fenómenos asociados que pueden ser analizados y cuantificados bajo diferentes conceptualizaciones y métodos de medición, son fenómenos estructurales y en crecimiento a partir de los primeros años de la década de los ochenta.

En este contexto socioeconómico se ubican las regiones y los municipios más pobres y marginados del estado, derivado del modelo económico, en donde por un lado, tenemos el moderno mundo globalizado y urbanizado y, por otro, del México profundo, tradicional, indígena y rural, ambos se encuentran se entrelazan y entran en contradicción como resultado de las grandes desigualdades históricas.

⁷⁷ Sánchez Almanza, op.cit, p.43

3.2- INFORMACIÓN HISTÓRICO-SOCIOECONÓMICA, POLÍTICA Y CULTURAL DE LA HUASTECA HIDALGUENSE

Antecedentes:

La región denominada Huasteca, ocupa parte de los estados de Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, Querétaro e Hidalgo.

La porción correspondiente al Estado de Hidalgo se encuentra ubicada en la parte noreste de la entidad, colindando al norte con San Luis Potosí y Veracruz; al oriente, con Veracruz; al sur y al occidente, con la sierra hidalguense.

La Huasteca Hidalguense presenta algunas elevaciones del relieve, de mayor o menor altitud, estribaciones de la Sierra Madre Oriental que cruzan a la entidad de noroeste a sureste; abundando las llanuras y valles cubiertos de pastos silvestres; los ríos que cruzan la región son de regular importancia, no aprovechándose su caudal para obras de riego, pues todas las tierras de labor son de temporal.

El clima, en general, es templado húmedo, con tendencia a volverse caluroso durante el verano; en cuanto a la flora, predomina el nivel trófico arbustivo, abundando los pastos silvestres como los arbustos frutales como: plátanos, cafetos, mameyes, chicozapotes, papayos, mangos, naranjos y otros cítricos; y entre los cultivos, sobresalen: maíz, frijol, chile, caña de azúcar, café y tabaco. Su fauna se caracteriza por la presencia mayoritaria de animales domésticos: toros, vacas, bueyes, cabras, ovejas y carneros, cerdos, caballos, mulas, asnos y aves de corral.

En la prehispanidad la región Huasteca estuvo habitada por el grupo étnico huasteco y formó parte de la Huastecapan, ocupando parte de los estados que la conforman en la actualidad. Fue conquistada por los mexicas, los cuales impusieron su idioma, el náhuatl, circunstancia que dio origen a que el idioma huasteco fuera desapareciendo poco a poco y así, desde mediados del siglo XVI, prácticamente fue olvidada la lengua materna.

Actualmente, "la población monolingüe sólo emplea el náhuatl, y la bilingüe el náhuatl y el castellano; los indígenas se llaman así mismos los macehuales y a los criollos de los barrios y de las cabeceras municipales les dicen los coyotes.

La cultura e identidad de sus habitantes se manifiestan de múltiples maneras: en una cosmovisión específica, en una concepción de la naturaleza y determinadas creencias, en la existencia de lugares sagrados y mitologías. En los procesos de identidad se alimentan las nociones de bienestar, del bien y del mal, de la salud y de la enfermedad, del trabajo y del descanso, de los derechos y de las obligaciones, y de todos aquellos aspectos subjetivos que se revelan en innumerables señales que las fuerzas sobrenaturales envían y son perceptibles, en ocasiones, en los sueños y, en otras, por la manera en que se comportan determinados animales⁷⁸

Como elementos externos que influyen en el proceso de identidad pueden señalarse un mayor acceso a la cultura y a la información nacional e internacional, a lo que ha contribuido las radios culturales que transmiten en lengua indígena y cuyas señales son receptoras en la región, entre las que destacan La Voz de las Huasteca, del municipio de Tancanhuitz, en San Luis Potosí; la radio de Huayacocotla, en el estado de Veracruz; y la del Mezquital, en Hidalgo. Incluso las radios comerciales transmiten avisos publicitarios en lenguas indígenas.

Los flujos migratorios crecientes también se han convertido en portadores de información, ideas, experiencias y de una nueva cultura, cuyo impacto ha ido modificando algunos elementos de la identidad y de la costumbre, como el matrimonio, las modas y los gustos juveniles, que se expresan, por ejemplo, en el abandono de la indumentaria tradicional en algunas zonas, reservada únicamente para las fiestas y ceremonias.

En la mayoría de las localidades predomina el catolicismo, no obstante la presencia de algunas sectas, junto al catolicismo se conservan algunas ideas gentílicas en relación con la antigua adoración a los elementos masculino y femenino, el sol y la luna que se manifiestan en algunas labores agrícolas, con danzas de tipo religioso.

En cuanto a las enfermedades y su curación, "también se observan ideas gentílicas y antiguas prácticas de curaciones mágicas hechas por el curandero o brujo, quien emplea ramas y hojas de plantas, así como diversos objetos para

⁷⁸ Guerrero Guerrero, Raúl: "Un recorrido por la Huasteca Hidalguense", Instituto Nacional de Antropología e Historia y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1992, pp. 18

realizar tal trabajo. Estos actos en ocasiones son acompañados con sones especiales **tañidos en el violín, la guitarra y la jaranita**".⁷⁹

En sus aspectos filosófico y religioso, sus habitantes observan y practican un profundo culto a los muertos. Las festividades para honrar su memoria, los días 1 y 2 de noviembre " le llaman Xantolo, que significa Todos los Santos, y tiene un gran significado social desde el punto de vista religioso. Económicamente es de importancia comercial en las cabeceras municipales por la gran actividad que se genera antes de las festividades, pues las personas que viven en los barrios se apresuran a vender parte de la cosecha y sus objetos artesanales a efecto de reunir dinero suficiente para comprar todo lo necesario para tales celebraciones".⁸⁰

Entre los platillos típicos de la región sobresalen los tamales, uno llamado sacahuil, de sabor salado, que llega a contener gallina, un guajolota chico o un cerdo pequeño, aderezado todo con salsa verde o roja; y otro llamado xohol, con la masa endulzada con piloncillo. Ambos son envueltos en hojas de plátano y cocidos en el horno, "las palabras de sacahuil y xohol son de origen náhuatl; la primera significa sácatl, envolver, envoltura; huilotl, la huilota, tórtola silvestre".⁸¹

En su organización social y política, sus comunidades reflejan generalmente tres principios básicos: el respeto o prestigio que se adquiere por la prestación de servicios a la comunidad, el principio de reciprocidad, que equilibra la vida social y la relación con la naturaleza y el trabajo comunal para la solución de problemas productivos, de servicios y festejos. Destacan la faena o trabajo colectivo que se entrega a la comunidad mediante una jornada semanal por unidad familiar, en la que participan hombres y mujeres.

Una amplia gama de funcionarios desempeña los puestos de un sistema de cargos civiles, políticos, religiosos, rotativos, escalafonarios y jerarquizados, para la prestación de servicios de beneficio colectivo sin remuneración económica. La obligatoriedad y la participación en las instituciones políticas y religiosas convalidan la condición de miembro de la comunidad. Las asambleas comunitarias, realizadas regularmente en el nivel de las

⁷⁹ Ibidem, p. 53

⁸⁰ Ibidem, p. 57

⁸¹ Ibidem, p. 58



localidades, conforman la instancia máxima de autoridad y el espacio colectivo de toma de decisiones, desde la resolución de aspectos de interés colectivo hasta el nombramiento de autoridades. En su interior se expresan diferentes intereses y divergencias, con la tendencia a restablecer el orden colectivo mediante el consenso. Normalmente se dividen en asambleas agrarias y asambleas generales de todos los ciudadanos.

Las formas de gobierno local, con sus particularidades, se vinculan con los ayuntamientos a través de delegados municipales y comisariados ejidales nombrados en las localidades y regidos por la Ley Orgánica Municipal. En las comunidades se encuentran autoridades civiles, autoridades agrarias, autoridades tradicionales (gobierno indígena) y diversos comités de obras y servicios encargados de instrumentar los programas del gobierno estatal, federal, de las iglesias y de organizaciones culturales, políticas o de productores.

En cuanto a su división política, está integrada por un total de siete municipios, siendo el municipio de Huejutla la cabecera de distrito; los seis restantes representan el universo del presente trabajo de tesis, cuyas características específicas son las siguientes

1. Atlapexco:

El poblado fue barrio perteneciente al municipio de Yahualica, en el año de 1936 fue declarado cabecera municipal, su nombre significa: "agua desbordante".

Cuenta con carretera asfaltada y servicios municipales, sus principales actividades económicas son la agricultura y el comercio.

2. Huautla:

Ubicado al oriente casi en los límites con el estado de Veracruz, su nombre proviene del náhuatl, cuahuatl, árbol; tlan, locativo abundancial; por lo que significa "lugar donde abundan los árboles".

Fue República de Indios dependiente de la Alcaldía Mayor de Yahualica, realizada la conquista hispana perteneció a la Intendencia de México y a fines del siglo XVIII pasó a depender de la Intendencia de Veracruz, posteriormente fue ascendida a la categoría de cabecera municipal, en el Estado de México, de cuyo territorio se desprendió, al crearse el Estado de Hidalgo en 1869.

Los pobladores de este lugar se dedican a la agricultura, el comercio, la elaboración de artesanías y con algo de ganadería mayor.

3. Jaltocán:

Del náhuatl, xale, arena; to, sílaba unitiva; can, locativo; significa "lugar de arena o "lugar arenoso", fue declarado municipio en abril de 1936, anteriormente era un barrio perteneciente a Huejutla.

Se encuentra a unos cuantos kilómetros de Huejutla y es famoso, sobre todo, por dos razones: la primera sus artesanías entre las que destacan la elaboración de fuegos artificiales, la fabricación de muebles de cedro y palo de rosa, y las prendas de vestir bordadas en colores llamativos.

Entre sus rasgos culturales antiguos, conserva el juego danza del Volador así como el festejo a los muertos realizado el 24 de junio con una impresionante ceremonia pagano-cristiana que dura tres días.

4. San Felipe Orizatlán

Su nombre es debido a que su santo patrón es San Felipe de Jesús, la palabra Orizatlán es procedente del latín orizia, arroz; y del náhuatl, tlan, locativo, abundancial; de donde el significado es "lugar donde abunda el arroz".

Su fundación aconteció a mediados del siglo XVI y fue evangelizada por frailes agustinos, fue República de Indios sujeta a la Alcaldía Mayor de Huejutla y en los primeros años del siglo XIX dependió de la Intendencia de Veracruz. En 1870, ya creado el Estado de Hidalgo fue declarado cabecera municipal.

Está situado a 25 kilómetros de Huejutla, cuenta con un clima cálido y exuberante vegetación, cuenta con los ríos de Tultitlán, Tlalol y San Pedro. Sus principales actividades son: la ganadería, la agricultura y el comercio, se cultivan el maíz, caña de azúcar, tabaco y café.

5. Xochiatipán

Viene de xochitl: "flor"; atl: "agua" y pan: "lugar". Por lo que su nombre significa "flor sobre el agua" o "entre el agua de las flores".

Perteneció a la Alcaldía Mayor de Yahualica, a mediados del siglo XVI los agustinos evangelizaron la región y a principios del siglo XIX estuvo adscrito a la

Intendencia de Veracruz, en 1867 fue elevado a la categoría política de municipio pasando a formar parte del Estado de Hidalgo en cuanto éste fue creado.

6. Yahualica:

Procedente del náhuatl su nombre proviene de atl, agua; yahualli, círculo, cosa redonda, lo que significa "lugar de cosas redondas" o "lugar rodeado de agua".

Antiguamente fue una fortaleza determinada por su aspecto orográfico, y de esta manera los señores de Metztlitlán tuvieron ahí una guarnición que los defendía de los huastecos. Durante la conquista perteneció al gobierno de México, en el siglo XVIII tuvo jurisdicción sobre trece estancias y hasta principios del siglo XIX dependió de la Intendencia de Veracruz, pasando a formar parte del Estado de Hidalgo.

Marginación y Pobreza:

Las desigualdades sociales que presentan estos municipios, específicamente en sus expresiones de pobreza y marginación, "tienen una estrecha relación con los modelos de desarrollo regional que involucran las interacciones entre el Estado y el mercado, así como la forma desigual en que se localizan los recursos y evoluciona la actividad económica en el territorio"⁸²

Algunos análisis de tipo académico e institucional de carácter regional han confirmado la extrema pobreza de la población de estos municipios y que se traduce en un nivel de vida y de consumo muy bajos, así como en la ausencia de disponibilidad financiera propia a partir de las unidades de producción (Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP, y Comisión Política para América Latina, COPAL, A. C., 1998). Otra evidencia de esta situación es la clasificación de los municipios en alta o muy alta marginación, de acuerdo con el Índice del Consejo Nacional de Población (CONAPO 1995).

Los problemas de marginación que vive la población, reflejan principalmente dos fenómenos: primero, el desequilibrio causado por factores de tipo social relacionados tanto con la tenencia de la tierra, como con las condiciones desventajosas en la comercialización de sus productos; segundo, que la pérdida de valores, conocimientos, usos y costumbres han derivado en una dependencia

⁸² Sánchez Almanza Adolfo, Op. Cit. P. 67.

hacia los servicios y la infraestructura propias de un modelo de desarrollo convencional, en el que se vuelve indispensable la presencia de esa infraestructura y servicios para sustituir los elementos que se han ido perdiendo o desvalorizando; aunque ello signifique la pérdida cada vez más grave de sus recursos naturales y culturales, acercándolos cada vez más a la problemática propia de las grandes ciudades.

Por lo que estos municipios presentan condiciones sociales y políticas ampliamente contradictorias, su evolución histórica y política se ha caracterizado por el control de los recursos por una minoría derivada en la conformación de cacicazgos, unos provienen de los acaparamientos de tierra realizados incluso a fines del siglo XIX, con el proceso de desamortización, las viejas familias oligárquicas devinieron en cacicazgos; otros surgieron del pacto social Estado-región a principios del siglo XX, los caciques surgidos de la Revolución Mexicana. Así, estos municipios constituyen "una región que históricamente ha desarrollado su propio grupo de interés económico, conformando una oligarquía regional (rancheros, ganaderos y comerciantes) que impuso un proyecto de dominación basado en el control de la propiedad y en la exclusión de la mayoría de la población, de carácter indígena náhuatl"⁶³ y que hasta los años ochentas habían configurado estructuras de poder por medio de las cuales controlaban los procesos económicos y políticos de la región.

El particular modelo de desarrollo impuesto en la región que conforman estos municipios con un uso del suelo en el que ha predominado la ganadería, la caña de azúcar, el café y los cítricos, entre otros, sobre las áreas de cultivos básicos, ha repercutido en el acaparamiento de la tierra y en los conflictos agrarios que de ello se han derivado, aunados al deterioro, a la degradación de los recursos naturales y a la desarticulación de los sistemas productivos tradicionales. Estos problemas se han agravado por las políticas sectoriales emprendidas en los últimos años, que han implicado la desaparición de la protección comercial, el desmantelamiento de los aparatos estatales que intervenían en el sector, la

⁶³ Citado por Vargas González, Pablo y Gutiérrez Mejía Irma, Op. Cit. p. 228

reducción drástica del gasto público destinado al campo y la desaparición de precios de garantía para muchos productos.

En el marco de esta crisis se han generado cambios notables en el plano organizativo, especialmente en el sector de los pequeños productores y comunidades indígenas. La participación, movillización y construcción de nuevas formas participativas de los campesinos indígenas, tiene sus raíces en los movimientos agrarios regionales surgidos en la década de 1970, y adquieren, a partir de los años ochenta a la fecha, una importancia singular en el que la prioridad de las luchas campesinas se enfocan en la apropiación de los procesos productivos.

La búsqueda de un modelo de desarrollo distinto no es mera retórica. Evaluaciones oficiales y no oficiales dejan claro que las cuantiosas inversiones de programas como el PIDER-COPLAMAR (1976-1981), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1990-1995); el Programa de Apoyo a Productores de Café (1990-1995) el Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO) (1993-1995) o el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997-2001), no han logrado en la actualidad minimizar el grado de hambre, la miseria y la marginación en que se debaten indígenas, mucho menos han logrado incrementar la producción y los rendimientos agropecuarios en la región. Esto es así porque dichos esfuerzos no combaten de manera decidida y frontal las raíces de la desigualdad social:

- Persistencia de problemas agrarios y acaparamiento de tierras o medios de producción.
- Acceso desigual a los recursos financieros o naturales.
- Inequidad en la distribución de los excedentes del proceso productivo.
- Exclusión de las comunidades en la toma de decisiones políticas y en los procesos de planeación.
- Deterioro ambiental por políticas productivas o de aprovechamiento que no consideran las oportunidades de la biodiversidad, y los conocimientos y el manejo de las comunidades.

Considerando que el desarrollo social de estos municipios puede medirse a partir de los indicadores convencionales de marginación y pobreza que se basan en los niveles de analfabetismo, población sin educación primaria terminada, características de las viviendas, tamaño de las localidades, nivel de ingresos de las familias, servicios, entre otros; a continuación se presentan sus características de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 1995, realizado por el INEGI:

Población

Los seis municipios referidos, lo integran 336 localidades menores de 2500 habitantes, con una población total de 123, 989 habitantes, concentrando tan sólo el 5,8% de la población total con la que cuenta el Estado.

Por su extensión territorial, el municipio de San Felipe Orizatlán es el que cuenta con el mayor número de localidades como de población, representando el 37% y el 30,6% respectivamente, con respecto al resto de los municipios. (Anexo 1)

Asimismo, existe un total de 201 localidades que concentran en promedio entre 100 a 499 habitantes y tan sólo 16 localidades que rebasan los más de 1,000 habitantes; asimismo, el municipio de San Felipe Orizatlán es el único que cuenta con una localidad (cabecera municipal) que rebasa los más de 5,000 habitantes. (Anexo 2)

Lengua

La población que habla lengua indígena de 5 años y más, representa el 70,2% de todos los habitantes de estos municipios, la población indígena náhuatl constituye el grupo social mayoritario de la población, pues entre el 70% y 80% de su población habla esta lengua.

San Felipe Orizatlán es el municipio que por el total de su población concentra un alto porcentaje de población que se caracteriza por ser bilingüe y el municipio de Xochiatipán el que mayormente tiene población monolingüe. (Anexo 3)

Vivienda

El total de viviendas habitadas con las que se cuenta son de 22,458 y que se caracterizan por ser casas de dos cuartos: uno que se utiliza como dormitorio y almacén de la producción, y otro donde se realizan los trabajos de cocina y que, en ocasiones, también sirve de dormitorio. En estas viviendas el promedio de

personas es de 5.5 ocupantes, lo cual se traduce en hacinamiento que repercute en la salud de sus habitantes. (Anexo 4)

Las viviendas se caracterizan por el uso de materiales de construcción de origen local para los techos y muros, que en forma paulatina se han ido sustituyendo por láminas de zinc o de cartón, que en su mayoría son otorgadas por los programas compensatorios de Sedesol y la presidencia municipal. La estructura de las paredes se obtiene de los recursos forestales (vara y otate), a los que, una vez colocados, se les aplica el barro del traspatio, prácticamente más de la mitad de las viviendas tienen piso de tierra.

En la mayoría de los municipios se presentan todavía bajos porcentajes de techos y paredes de lámina de cartón o materiales de desecho.

La política vertida en los programas institucionales de mejoramiento de la vivienda no promueve la recuperación de los recursos naturales para la construcción de viviendas apropiadas a la región, sino que, por el contrario, fomenta el uso de materiales ajenos, dañinos (lámina de zinc, asbesto y cemento, entre otros) y que favorecen la dependencia de la población en su búsqueda por satisfacer la necesidad fundamental de protección ante el ambiente. Son pocos los organismos que promueven la recuperación y la producción de materiales regionales para la construcción de viviendas y que proponen el uso novedoso y creativo de éstos, para el mejoramiento de la vivienda.

Los servicios con que cuentan las viviendas de las familias pobres son los siguientes: 38.8% tienen agua entubada, 81.5%, energía eléctrica y el 19% sólo cuentan con drenaje. Estos datos reflejan que es el municipio de Jaltocán quien cuenta con el mayor porcentaje de los servicios. Todavía existen más de 4,000 familias que no cuentan con energía eléctrica, los municipios de Xochiatipán y Yahualica, presentan porcentajes de 30 y 40 % respectivamente.

En relación con el agua en la vivienda, es indispensable hacer referencia que esta infraestructura se ha instalado en los poblados más grandes y que cuando se introduce agua entubada en una comunidad rural ello indica que las fuentes de agua se han secado y que, por lo tanto, se hace indispensable traer este vital líquido desde lugares muy lejanos, como es el caso del municipio de Yahualica.

El drenaje todavía no es accesible más que en las cabeceras municipales; la población de las localidades, al no hacer uso de los "baños de agua" (váteres, WC) y que requieren de ese cada vez más escaso líquido para funcionar, han mostrado una positiva disposición a la alternativa que ofrecen las letrinas. (Anexo5)

Educación

En materia educativa, existen 27,876 niños de 6 a 14 años, de los cuales el 23.1% no sabe leer y escribir, ubicándose principalmente en los municipios de Xochiatipán y Yahualica. (Anexo 6)

En relación con la condición alfabeta de la población, existe un total de 27,983 personas mayores de 15 años⁸⁴ que no saben leer y escribir, que representan el 40% del total de población, de ésta, son las mujeres quienes se ubican en una mayor marginación, presentan un mayor porcentaje de analfabetismo con relación a los hombres, 62.5% y 37% respectivamente.

En lo que se refiere a la población de 15 años y más alfabeta, esta representa un total de 41,873 personas, siendo el municipio de San Felipe Orizatlán el que cuenta con el mayor número de personas: 13,160, con relación al resto de los municipios. (Anexo 7)

Desempleo y migración

El desempleo y la migración son dos grandes detonantes, la economía de la región se caracteriza por ser de subsistencia, existe producción agrícola, principalmente cítrica y producción de café que es producción de temporal, los ejidatarios son minifundistas, la extensión de sus tierras es de 2 a 4 hectáreas.

Muchas familias se dedican a la producción artesanal, sin embargo, por sus condiciones de marginación y acceso a vías de comunicación no se cuentan con recursos e infraestructura para participar en mercados alternos de carácter regional como Veracruz, Tampico y la Ciudad de México, teniendo que abaratar su producción a intermediarios o bien mejor perder su cosecha.

⁸⁴ INEGI establece como criterio que para determinar la condición de analfabeto de una persona es a partir de los 15 años.

Dadas las pocas oportunidades que su economía de subsistencia comunitaria les proporciona, para la población de la Huasteca, la migración se ha convertido en una forma de vida de la población, en donde este fenómeno ya no es exclusivo de los hombres, sino también de las mujeres, las cuales emigran en igual número que los hombres, principalmente a realizar labores domésticas a las ciudades de: México, Pachuca, Guadalajara y Monterrey, entre otras, y en otros casos hacia los Estados Unidos

No existen datos precisos sobre el total de la población emigrante de la región Huasteca; sin embargo, a través de la información que se obtuvo por parte de un grupo de promotoras rurales pertenecientes al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, (DIF Hidalgo) quienes de manera permanente realizan acciones de promoción y organización comunitaria y viven durante un año en cinco comunidades, al llegar a éstas, levantan un censo y un estudio socioeconómico, siendo la migración uno de los indicadores que analizan, por lo que en su análisis, se observan algunas cifras que reflejan el problema de migración producto de la pobreza y las pocas alternativas de empleo y producción que existe para la gran mayoría de los habitantes perteneciente a esta región; a excepción del municipio de Xochiatipán, en donde el 68.4% de la población emigrante lo hace hacia los Estados Unidos de Norteamérica, para el resto de los municipios su flujo migratorio lo realizan al interior del país, dirigiéndose a las ciudades más importantes como son: Cd. De México, Guadalajara, Monterrey o Pachuca, Tula y Tulancingo del propio Estado de Hidalgo. (Anexo 8)

Puede decirse que existe un cierto patrón migratorio entre las familias que emigran, sobre todo al interior del país, lo que podría explicarse por la existencia de una fuerte liga con sus comunidades y el apego a las formas de vida propias de su cultura, pues se mantiene en general, fuertes vínculos con sus comunidades de origen. Podrán cuestionarse aspectos como la indumentaria, la lengua, las costumbres y las tradiciones; sin embargo, existe también un reforzamiento de la tradición a través de la aportación de recursos provenientes de los emigrantes para la celebración de fiestas tradicionales o patronales, a las que

generalmente asisten o reemplazando con dinero el cumplimiento de cargos o para la realización de obras de beneficio social.

Salud y Nutrición

De los seis municipios, sólo el 5.9% de la población del municipio de Atlapexco es derechohabiente de seguridad social. (Anexo 9)

Del total de población usuaria de los servicios del sector salud que hace uso de los servicios que prestan éstas en las modalidades de seguridad social y asistencia social, el 2.0% lo hace en el ISSSTE, el 39.5% en el IMSS Solidaridad y el 50.8% de los Servicios de Salud Hidalgo. (Anexo 10)

En cuanto al total de Unidades Médicas con las que cuentan los seis municipios, tanto de seguridad social como de asistencia social, éstas suman solamente 56 unidades, representando el 94% de éstas las que son de asistencia social. (Anexo11)

Población económicamente activa (PEA)

La orientación de la economía de los seis municipios hacia el sector agropecuario se refleja en la distribución de la PEA: 79.1% en el sector primario, 6.8% en el secundario y 11.9% en el terciario.

El predominio del sector primario es el más notorio en los municipios con mayor número de indígenas, donde su representación rebasa el 75% de la PEA, ocupándose mayormente la población como jornalero o peón.

En el sector terciario, la población está presente en las actividades comerciales familiares, de transporte y acarreo, educativas y relativas a la salud mientras que en el secundario se la encuentra en las actividades de procesamiento artesanal de la caña de azúcar, del café, de otros productos de origen agropecuario; talleres familiares de elaboración de muebles, huaraches, etc.(Anexo 12)

De acuerdo a los datos censales de 1990, el ingreso de la población ocupada en los seis municipios se haya distribuido de la siguiente forma: el 83.1% gana menos de un salario mínimo, el 10.5% gana entre uno y dos salarios mínimos, el 3.9% gana entre 2 a 3 salarios mínimos, el 1.4% entre 3 y 5 salarios mínimos, el 0.6% entre 5 a 10 salarios mínimos y menos del 0.1% más de 10 salarios mínimos. En

general, los niveles de ingresos de la mayoría de la población ocupada de estos seis municipios son muy bajos; pues el 93% sólo gana menos de 2 salarios mínimos. (Anexo 13)

Tenencia y uso del suelo

En las localidades donde existe presencia de población indígena se mantiene una mayor posesión de la superficie en manos del sector social (ejidos), pero en términos de la orografía, en las zonas bajas y de planicie las formas de propiedad se inclinan hacia la posesión particular.

Existe un total de 185 ejidos distribuidos en una superficie total de 98,365.9 hectáreas, que representan el 9.19% del total con el que cuenta el Estado; asimismo, hay un total de 18,984 ejidatarios, localizándose casi el 50% tan sólo en los municipios de San Felipe Orizatlán y Huautla. (Anexo 14)

Con base en la revisión estadística, podemos observar las condiciones de pobreza y marginación en estos municipios, derivado del modelo económico neoliberal imperante en México.

Las manifestaciones de la pobreza, desigualdad social y marginación en esta región, se agudizan mediante la presencia cada vez más lacerante de fenómenos sociales como son: el alcoholismo y drogadicción, la desnutrición infantil, la violencia intrafamiliar, el embarazo adolescente, el analfabetismo, el acceso a servicios de salud (concretamente la falta de medicamentos), en varios de estos problemas no existen estadísticas que permitan cuantificar la realidad social en la que viven estas comunidades, lo anterior representa uno de los puntos centrales de la tesis, que se ve reflejado en la aplicación del instrumento cuantitativo, así como la expresión testimonial de los habitantes de esta región, aspectos que abordaremos en el siguiente capítulo.

4.- METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS DE LA SITUACIÓN SOCIAL EN LA HUASTECA HIDALGUENSE, DENTRO DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO: "TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN"

4.1- DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO:

En la región Huasteca Hidalguense encontramos la presencia y participación de varias dependencias gubernamentales que intervienen con programas sociales de combate a la pobreza como son: el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Hidalgo), con la implementación de programas alimentarios, donde destacan los desayunos escolares, desayunos calientes y las cocinas populares; acciones de organización y participación comunitaria, a través de promotoras rurales que organizan y promueven la participación comunitaria y con servicios de apoyo económico para la compra de medicamentos y despensas a la población en condiciones de pobreza extrema. Leche Industrializadora Conasupo (Liconsa), con la distribución de leche a familias de escasos recursos. Progresahoy (llamado Oportunidades), con transferencia monetaria en apoyo en becas educativas y alimentarias. El Instituto Nacional Indigenista (INI) a través de becas educativas y albergues escolares. El Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA) a través de la conformación de grupos de alfabetización, educación primaria y secundaria. Asimismo, se encuentran dependencias gubernamentales que realizan acciones de prevención y atención a la salud, a través del IMSS Solidaridad y los Servicios de Salud Hidalgo.

Sin embargo, uno de los grandes problemas en la instrumentación de estos programas sociales de combate a la pobreza, tanto en zonas rurales-indígenas como en las suburbanas, es la individualización institucional en el aspecto práctico y la poca o nula participación comunitaria y por ende la poca incidencia de los programas, no solamente en la atención de las necesidades básicas de la población, sino en el desarrollo de sus capacidades para transformar sus condiciones de pobreza y marginación.

La individualización institucional la entendemos como la centralización que todos los operadores de las instituciones gubernamentales asumen en la ejecución de

sus programas sociales, es decir, perciben los fenómenos y necesidades sociales en el ámbito comunitario y a quienes conforman ese espacio comunitario, como entes aislados y en el que cada dependencia interviene de acuerdo a sus criterios y normas establecidas para su operación; es decir, sin una visión que le de integralidad a los servicios del Estado.

De tal suerte que en los municipios y localidades en donde confluyen todos los programas sociales, existe un desconocimiento del quehacer de lo que cada dependencia realiza y cómo lo realiza, esto significa que no se conocen sus objetivos, metodología y formas de favorecer la participación comunitaria.

En este sentido, la primera hipótesis central que se pretende comprobar mediante la tesis, es: "la falta de integralidad institucional de los programas sociales de los gobiernos: Federal, Estatal y Municipal, generan la dispersión, duplicidad y poco impacto en las condiciones de vida de la población".

Lo anterior está sustentado en que a la comunidad desde hace varias décadas se le ha pretendido y se le continúa pretendiendo organizar. Las formas en las que se sigue promoviendo la organización y la participación comunitaria, son mediante la conformación de comités, comisiones o grupos de trabajo por cada institución o programa social que permeé en las localidades. Para los habitantes beneficiarios de estas localidades, su integración en estos grupos, sólo representa un "beneficio inmediato", no existe la convicción del objetivo de su participación y cuando los programas concluyen, estos se desintegran, la participación comunitaria es muy superficial y esta supeditada a los beneficios que la población pueda alcanzar en ese momento.

Otro cuestionamiento que se hace a las dependencias, es que para la aplicación de sus programas sociales, éstos en cuanto a su diseño, planeación y metodología de trabajo, no consideran el punto de vista y el sentir de la población beneficiaria, se sigue considerando que la población es incapaz para participar en la confección de dichos programas, planeando programas "desde arriba". En este sentido planteamos una segunda hipótesis que determina que "a mayor involucramiento de la población en el diagnóstico de sus problemas, mayor participación de los actores sociales en la búsqueda de sus posibles soluciones".

En correlación con ésta hipótesis, planteamos que existe bajo nivel de participación y organización social de la población en los programas sociales promovidos por el Estado.

Asimismo, y coincidiendo con algunos analistas de la política social del actual Estado Neoliberal, en el sentido de que el programa rector de combate a la pobreza en zonas rurales-indígenas es el Progresá(Oportunidades), el cual transfiere recursos económicos a las familias en extrema pobreza, individualizando el beneficio a la familia y teniendo como representante a la mujer como titular beneficiaria. Si bien es cierto que el Progresá aporta recursos para el desarrollo de las capacidades y oportunidades de la población beneficiaria, una tercera hipótesis es que "al interior de la vida cotidiana de las comunidades se están generando conflictos y limitando la participación de sus beneficiarios en otros programas sociales".

Por otra parte, para las instituciones del gobierno del estado de Hidalgo, existía un conocimiento empírico, derivado de su experiencia en el contacto permanente con el universo del proyecto, enfatizando que las expresiones de pobreza y marginación en la región Huasteca, se dan mediante la presencia de fenómenos sociales como la migración, el alcoholismo (y en algunas localidades de consumo de algún tipo de estupefaciente, inhalantes y marihuana), la violencia y la desintegración familiar, la desnutrición principalmente en menores de 12 años, el embarazo adolescente y contaminación ambiental.

En este sentido, planteamos la cuarta hipótesis que determina que: "la desigualdad social y pobreza existente en la región Huasteca detonan en problemas sociales como bajo niveles educativos, desnutrición infantil, alcoholismo y drogadicción, violencia intrafamiliar, embarazo adolescente y migración" no existiendo estadísticas que permitan conocer de manera objetiva la realidad de cada uno de ellos y su interacción.

De la falta de integralidad y de la no participación social en los programas sociales que operan las diversas dependencias de gobierno del estado de Hidalgo, así como de las hipótesis que hemos formulado, partió el planteamiento de la Federación Nacional de Uniones de Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer y

Organizaciones Económicas A.C. con la cual hemos trabajado durante cuatro años a las autoridades del estado, para dar sustento a la implementación de una estrategia de gobierno que permitiera que todas las instituciones trabajaran conjuntamente en forma articulada y con una visión de integralidad, entendiendo que los fenómenos sociales confluyen en el ámbito comunitario y que es necesario abordarlos en forma integral para propiciar la participación de la población y donde éstos, como actores sociales, se apropien de los programas para lograr un mayor impacto en sus condiciones y calidad de vida.

Así, las premisas fundamentales que se plantearon para la implementación de la estrategia de gobierno fueron.⁸⁵

- ◆ Consensar con la población la delimitación de los problemas sociales prioritarios de atención, mediante procesos de participación social, entendida ésta como el desarrollo y fomento de la iniciativa y capacidad decisoria de las personas y grupos locales.
- ❖ Elaborar un sondeo de opinión sobre la percepción de la población en relación con sus problemas sociales, los programas sociales, las relaciones sociales y su participación social.
- ◆ Instrumentar programas sociales que apoyen en el mejoramiento de sus condiciones de vida.
- ◆ Lograr estimular la participación social desde la organización, ejecución y evaluación de los programas sociales.
- ◆ Impulsar la participación de las instituciones gubernamentales con una visión de integralidad.

La estrategia de gobierno se denominó "Trabajando Juntos con un Propósito Común", y tuvo como característica principal conocer los fenómenos sociales, que desde la percepción y el sentir de los habitantes de la región, son los más prioritarios para diseñar conjuntamente (población y representantes de las dependencias de Gobierno Federal, Estatal y Municipal) proyectos específicos que apoyaran en la solución de los problemas sociales y que en la actualidad están generando una mayor marginalidad de estos sectores de población. Haciéndose

⁸⁵ Documento ejecutivo, trabajando juntos con un propósito común, Gobierno del Estado de Hidalgo. 2001.

necesario agregar acciones que abordaran creativamente esta situación de fragilidad social y dar respuesta a las manifestaciones más preocupantes como: la violencia intrafamiliar, la delincuencia, el alcoholismo, la drogadicción, el embarazo precoz y otros fenómenos relacionados con la pobreza y su entorno muy marcados en el ámbito rural.

"Trabajando Juntos con un Propósito Común", representó una estrategia de Gobierno del estado de Hidalgo para dar una visión de integralidad a los programas Federal, Estatal y Municipales, estimulando las formas de organización y participación social en seis municipios de la región Huasteca, y que con base a los indicadores de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población, se ubican en niveles de alta y muy alta marginalidad.

La instrumentación de esta estrategia se llevó en cinco etapas, la primera, fue conocer las características socioeconómicas de la región, a través de la información obtenida por el Instituto de Geografía Estadística e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población, la información existente en el arranque del proyecto correspondió a la del año de 1995.

A partir de este análisis, se revisaron la cobertura y actividades sustantivas de los programas sociales de las dependencias de gobierno que incidían en la Región Huasteca, concretamente los programas del: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); el Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progresá, hoy Oportunidades); la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, a través de la Dirección General de Atención de la Mujer y la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el estado y en el extranjero; los Servicios de Salud en el estado e IMSS Solidaridad así como de: Liconsa, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Estatal de Educación para los Adultos y la Dirección General de Estudios Tecnológicos Agropecuarios, a través de su Brigada de Desarrollo Rural ubicado en la región Huasteca.

En el mes de julio del 2000, se iniciaron actividades con los titulares de estas dependencias de gobierno, en donde se definieron las grandes líneas de trabajo, de ahí se conformó un grupo de operadores del programa integrado por los directores de área responsables directos de los programas sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el grupo de trabajo se elaboró un plan de actividades en donde se definieron tanto las actividades estratégicas a realizar, como el funcionamiento de la estrategia de gobierno en el ámbito municipal y comunitario, para lograr la participación de la población en la toma de decisiones en todas las fases del programa.

La segunda etapa, consistió en la aplicación de un instrumento con un conjunto de reactivos que dieran respuesta a los objetivos de la estrategia, el cual fue diseñado conjuntamente con las instituciones del Gobierno del Estado.

A partir de los resultados obtenidos se realizaron reuniones de carácter cualitativo, a los que denominamos diagnósticos de participación social mediante un guión semiestructurado y como una forma de conocer empíricamente, mediante la interacción directa con los actores sociales involucrados, su realidad. Como tercera etapa, se llevó a cabo el diseño de planes de actividades municipales, los cuales fueron elaborados por la propia población, las instituciones de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), a través de la creación de un grupo de trabajo municipal.

La cuarta etapa, fue el diseño de esquemas de organización social comunitaria, motivando la participación de los actores sociales como fueron: el delegado municipal, el comisariado ejidal, las promotoras de los programas sociales designadas por la propia comunidad, las autoridades educativas, los líderes naturales y la comunidad en general.

Por último, y como quinta etapa, se realizó la ejecución del plan de actividades municipal, concluyendo en el mes de abril del 2000, mediante reuniones de evaluación para revisar los resultados obtenidos en cada uno de las etapas de la estrategia de gobierno.

4.2- METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO CUANTITATIVO Y LAS REUNIONES CUALITATIVAS DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO:

Con base en las hipótesis planteadas en el apartado anterior y en forma conjunta, la Asociación Civil y los representantes de las instituciones de gobierno designados, se planteó conocer la realidad del fenómeno estudiado, con la

aplicación del método cuantitativo y del método cualitativo, considerando que son métodos que se complementan y nos permitirían enriquecer la comprensión de la realidad que queríamos estudiar e intervenir.

En relación con el método cuantitativo, se diseñó un instrumento técnico con 20 reactivos (cuestionario de opinión, anexo 15), elaborado de acuerdo a los objetivos planteados en la estrategia. Con este método, buscamos conocer e identificar los problemas sociales que desde la percepción de la población están repercutiendo en la agudización de su pobreza y marginación, de sus familias y sus comunidades; asimismo, identificar cuál es su conocimiento de los programas de gobierno, como los califica y de cuáles es beneficiario, qué beneficios recibe y si los apoyos responden a sus necesidades y que proponen para mejorar sus condiciones de vida, de que manera participa en los programas de combate a la pobreza que promueve el Estado y en contraparte, cómo participa en acciones de carácter cultural y religioso que la propia comunidad promueve. En relación con el aspecto de cotidianidad, pretendimos abordarlo a través del conocimiento de la relación vecinal y el interés que predomina en su localidad. Su percepción sobre quién es responsable de resolver los problemas sociales en su comunidad y su disposición a participar en programas que respondan a sus necesidades.

Por otro lado planteamos conocer su percepción sobre la situación que se vive en su municipio y como percibe su situación económica familiar.

Por último instrumentamos algunos reactivos que nos ofrecieran la percepción de la población sobre el DIF como institución responsable de la asistencia social en su municipio, lo anterior fue definido por el grupo interinstitucional, por la importancia y labor que realiza el DIF con la población pobre en esta región, independientemente de que otros programas como el Progresá por sus recursos tengan una mayor cobertura, los resultados de estos reactivos específicos al DIF los revisaremos en el apartado 4.4.

Con relación a la muestra diseñada y como el término de estadística inferencial lo indica, la muestra es una parte representativa de la población a estudiar que permitirá inferir o deducir una explicación con cierto grado de precisión, del comportamiento del total de la población referida en la investigación. Por tal motivo

la muestra debe procurar reproducir la distribución y los valores de las características de la población.⁸⁶

En este sentido, el grupo interinstitucional determinó que para el levantamiento del cuestionario de opinión se utilizara una muestra del 1% del total de familias en cada uno de los 6 municipios universo del proyecto de investigación.

De acuerdo al conteo de población y Vivienda de CONAPO 1995, la población total de los 6 municipios representan 124,075 habitantes, y 27,233 familias, lo que significó tener una muestra de 283 familias que en promedio representaron el 1% del total de familias.(Anexo 16)

En relación con el método para seleccionar la muestra, no partimos sólo de alguno en particular sino que utilizamos diversos criterios. Primeramente nos apoyamos en el método del muestreo por cuotas, que de acuerdo a Linconl Chao, "previamente se recoge información de personas o familias en número proporcional al de las que cumplen determinadas condiciones en la población y puede elegir las a su arbitrio dentro de los grupos establecidos por sexo, edad y ciertos niveles socioeconómicos o actividad económica",⁸⁷ y que con base a las características del universo estudiado, casi en la gran mayoría de la población son homogéneas y de acuerdo a los objetivos de la estrategia todas las unidades de observación fueron representativas.

Posteriormente, se utilizó el muestreo sin repetición, que es aquel en que cada unidad que forma parte de la muestra, una vez observada, no se retorna a la población⁸⁸

Por lo anterior, nuestro nivel de selección fue la localidad, determinándose que dentro del muestreo se incluyera la cabecera municipal y cuatro localidades más, a excepción del municipio de San Felipe Orizatlán donde la muestra la integraron

⁸⁶ Rosales ortega Rocío y Hernández Arteaga Laura, Los diversos métodos de la investigación sociológica. Métodos cualitativos y cuantitativos, Acta sociológica n° 31 enero-abril del 200, facultad de ciencias políticas y sociales. P. 227

⁸⁷ Linconl Chao, Nociones de muestreo. Estadísticas para las ciencias administrativas, p138, edit. Mc Graw Hill

⁸⁸ *Ibidem*, 137

la muestra debe procurar reproducir la distribución y los valores de las características de la población.⁸⁶

En este sentido, el grupo interinstitucional determinó que para el levantamiento del cuestionario de opinión se utilizara una muestra del 1% del total de familias en cada uno de los 6 municipios universo del proyecto de investigación.

De acuerdo al censo de población y vivienda de CONAPO 1995, la población total de los 6 municipios representan 124,075 habitantes, y 27,233 familias, lo que significó tener una muestra de 283 familias que en promedio representaron el 1% del total de familias. (Anexo 16)

En relación con el método para seleccionar la muestra, no partimos sólo de alguno en particular sino que utilizamos diversos criterios. Primeramente nos apoyamos en el método del muestreo por cuotas, que de acuerdo a Lincoln Chao, "previamente se recoge información de personas o familias en número proporcional al de las que cumplen determinadas condiciones en la población y puede elegirirlas a su arbitrio dentro de los grupos establecidos por sexo, edad y ciertos niveles socioeconómicos o actividad económica",⁸⁷ y que con base a las características del universo estudiado, casi en la gran mayoría de la población son homogéneas y de acuerdo a los objetivos de la estrategia todas las unidades de observación fueron representativas.

Posteriormente, se utilizó el muestreo sin repetición, que es aquel en que cada unidad que forma parte de la muestra, una vez observada, no se retorna a la población.⁸⁸

Por lo anterior, nuestro nivel de selección fue la localidad, determinándose que dentro del muestreo se incluyera la cabecera municipal y cuatro localidades más, a excepción del municipio de San Felipe Orizatlán donde la muestra la integraron

⁸⁶ Rosales Ortega Rocío y Hernández Arteaga Laura, Los diversos métodos de la investigación sociológica. Métodos cualitativos y cuantitativos, Acta sociológica n° 31 enero-abril del 200, facultad de ciencias políticas y sociales. P. 227

⁸⁷ Lincoln Chao, Noiones de muestreo, Estadísticas para las ciencias administrativas, p138, edit. Mc Graw Hill

⁸⁸ *ibidem*, 137

7 localidades, incluyendo la cabecera municipal; así como los municipios de Atlapexco y Jaltocán con 4 localidades, incluyendo la cabecera municipal.

Las 338 localidades con las que cuentan los seis municipios universo del proyecto tienen características homogéneas y por lo tanto cualquiera de ellas podía ser seleccionada, por lo que el grupo interinstitucional determinó que dado que no existían suficientes recursos para los gastos del levantamiento del cuestionario de opinión, se seleccionaran (hasta ese momento de la investigación) las localidades en donde laboraban las promotoras rurales del DIF y ser ellas las responsables del levantamiento, aprovechando su experiencia de más de 15 años como promotoras en organización y participación comunitaria, así como en la aplicación de estudios socioeconómicos, entre otros.

Para seleccionar las unidades de observación de la muestra, se utilizó el censo de población que estas promotoras levantan a su llegada a las localidades, de esta manera se procedió, mediante el muestreo aleatorio simple, seleccionar a las familias como unidades de observación.

En agosto del 2000 se realizaron tres reuniones con estas promotoras, proporcionándoles información sobre la estrategia de gobierno y capacitándolas en el contenido y aplicación del cuestionario de opinión y la técnica del muestreo. Sugiriendo ellas algunas modificaciones en la redacción de algunos reactivos para hacerlos más accesibles a la idiosincrasia y nivel educacional de la población.

Para ello, se realizó un pequeño piloteo del cuestionario en el municipio de Atlapexco, y de la opinión de las promotoras rurales del DIF como de la propia experiencia directa en el levantamiento, se realizaron los ajustes y adecuaciones necesarias al mismo.

En el mes de septiembre, estas promotoras realizaron el levantamiento del cuestionario, entregando todos los cuestionarios aplicados en la primera semana del mes de octubre.

Lo que restó del mes de octubre se realizó la revisión y validación de los cuestionarios.

Durante el mes de noviembre, se inició la captura y sistematización de los resultados por municipio y en ese mismo mes y parte de diciembre, se analizaron e interpretaron los resultados del sondeo de opinión, así como la preparación de la presentación de resultados.

Durante el mes de enero del 2001, fueron revisados los resultados con el grupo interinstitucional, definiéndose fechas para la presentación de los mismos en reuniones municipales.

Reuniones cualitativas (diagnósticos de participación social)

En el ámbito de Trabajo Social, y de acuerdo a Ezequiel Ander-Egg, el diagnóstico de participación social representa un procedimiento por el cual se establece la naturaleza y magnitud de las necesidades y problemas de la realidad social que es motivo de estudio. Dicho diagnóstico permite precisar la jerarquización de las necesidades y problemas; asimismo, analiza las diferentes fuerzas en conflicto y de los factores que actúan de manera favorable, neutral o desfavorablemente, en la consecución de los objetivos o finalidad⁸⁹

Para Karl Manheim, el valor de un diagnóstico reside en el propósito y en las razones que permitan sostener las afirmaciones hechas y en la precisión de los factores que parecen determinar el curso de los acontecimientos⁹⁰

Los diagnósticos de participación social representan una forma de conocimiento y apropiación directa de la realidad del fenómeno de estudio, forma parte de los métodos de carácter cualitativo en las ciencias sociales, según Rosales Ortega Rocío y Hernández Arteaga Laura, "en los métodos cualitativos se actúa sobre contextos cotidianos donde el investigador pretende acceder a las estructuras de significados propios de esos contextos mediante la participación directa. La metodología cualitativa también se plantea el problema de cómo captar la realidad del fenómeno estudiado y darle un status de regularidad científica."⁹¹

Dentro de los documentos que pueden interesar al sociólogo para hacer análisis cualitativo, se encuentran: las cartas, los periódicos, las autobiografías, la historia oral y documentos grabados que permiten conservar una serie de opiniones o

⁸⁹ Ander-Egg, Ezequiel, *Metodología de Trabajo Social* Ed. Ateneo, México, 1990, p. 59

⁹⁰ Manheim Karl, *Diagnostico de Nuestro Tiempo* Ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p 9

⁹¹ Rosales ortega Rocío y Hernández Arteaga Laura, Op. Cit. p. 219

respuestas de los principales testigos y actores de un momento histórico de una determinada sociedad.

Por lo que la investigación cualitativa constituye una tradición específica en las ciencias sociales, que depende fundamentalmente de la observación de los actores en su propio terreno y de la interacción con ellos en su lenguaje y con sus mismos términos. Los métodos cualitativos son propicios para obtener acceso al mundo de la vida de las personas implicadas en contextos culturales y vivenciales.

Para Taylor, S. y Bogdan, R., la sociología cualitativa tiene las siguientes características⁹²

- ◆ Los métodos cualitativos son humanistas, "cuando reducimos a las palabras y actos de la gente a ecuaciones estadísticas, perdemos la vista del aspecto humano de la vida social. Si estudiamos a las personas cualitativamente llegamos a conocerlas en lo personal y a experimentar lo que ellas sienten en sus luchas cotidianas en la sociedad"
- ◆ Los métodos cualitativos nos permiten permanecer próximos al mundo empírico " están destinados a asegurar un estrecho ajuste entre los datos y lo que la gente realmente dice y hace".

Partiendo de las anteriores premisas teóricas, se prepararon las reuniones en el ámbito municipal para interactuar en forma directa con los actores sociales del universo del proyecto, conocer desde su percepción, su sentir, opinión y debatir sobre la situación social de sus familias y comunidades.

A esta actividad se le denominó diagnósticos de participación social y se desarrollaron mediante un guión semiestructurado, que respondieran tanto a los objetivos de las reuniones como de la estrategia.

En estas reuniones participaron un promedio de 250 personas por municipio, destacando: los delegados municipales, el comisariado ejidal o comunal, los líderes naturales, las promotoras de los programas de DIF, del Progreso, Educación Inicial, Educación para adultos, de Salud y habitantes representativos de las localidades.

⁹² citado por Rosales Ortega Rocío y Hernández Arteaga Laura, pp. 220-221

Las reuniones se iniciaron en los meses de marzo y abril del 2001, en las cabeceras municipales, con un promedio de 5 horas de trabajo, 4 destinadas al análisis de la estrategia establecida y una a la convivencia y comida con la comunidad.⁹³

Cabe mencionar que la gran mayoría de la población participante es bilingüe, y en todos los municipios las exposiciones y diálogos se realizaron tanto en español como en su lengua materna, el Náhuatl. Asimismo, es importante mencionar que por las condiciones de distancia y el tipo de caminos de las localidades a la cabecera municipal, los participantes invirtieron un promedio de 2 a 4 horas de camino para llegar a las reuniones.

La mecánica de las reuniones se desarrolló en tres fases: la primera se dio a través de dar a conocer los resultados del cuestionario de opinión, resaltando los problemas sociales más importantes, conocimiento y calificación que le dan a los programas de combate a la pobreza, porcentaje de población que es beneficiaria, duplicidad de beneficiarios, si responden o no a las necesidades de la población, su participación en actividades socioculturales no promovidas por el gobierno, su relación vecinal y el interés que predomina en sus localidades.

A partir de la información proporcionada y como segunda fase, se les solicitó a los participantes que en mesas de trabajo y en grupos de 15 a 20 integrantes, hombres y mujeres que fueran de diferentes localidades, expresaran con libertad (sin que estuviera autoridad alguna que inhibiera su participación) su manera de ver la situación o problemática de sus localidades; para ello, se elaboró previamente un guión con las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales problemas sociales en sus localidades?, ¿De qué manera estos problemas afectan las condiciones de sus familias y de sus comunidades?, Dé los problemas, definan cuatro que requieran atención en forma prioritaria, ¿Qué proponen para solucionar cada uno de los problemas jerarquizados como

⁹³ En la comida con la comunidad se utilizó un platillo tradicional llamado Zacahuil, que es un tamal que por su tamaño alcanza para un promedio de 50 personas, se prepara en hoja de plátano y en crudo se prepara la masa extendida, se le agrega carne de pollo o guajolote y cerdo y se mete en horno tradicional. Este platillo se utiliza en la región Huasteca para fiestas religiosas o reuniones comunales.

prioritarios? ¿Cómo pueden organizarse para la solución de los problemas priorizados? ¿Qué proponen para mejorar los programas de gobierno? y ¿Cómo difundir los resultados y la estrategia de gobierno para involucrar al resto de la población?

La tercera fase y última, fue realizar una plenaria, en la que cada grupo designó a una o dos personas para leer las conclusiones de su diagnóstico; resaltando que este diagnóstico de participación social permitió obtener una riqueza en información a través de las manifestaciones hechas por los participantes así como del sentir de los líderes naturales ante la actitud de sus autoridades locales y municipales como de las mujeres ante la actitud machista de los hombres. Estos resultados cualitativos se presentarán más adelante.

4.3- RESULTADOS DEL CUESTIONARIO DE OPINIÓN Y DE LAS REUNIONES CUALITATIVAS (DIAGNÓSTICOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL)

Una de las fuentes de información complementaria para este proyecto de investigación fueron algunos indicadores socioeconómicos que levantan las promotoras rurales del DIF a su llegada a cada una de las localidades donde laboran denominado: Inventario de Necesidades y Alternativas de Desarrollo (INADE) De este instrumento, se tomaron tres indicadores para conocer las características de tipo social de cada uno de los municipios: migración, alcoholismo e ingreso de la familia.

Así, el cuestionario de opinión, los diagnósticos de participación social y los indicadores del Inventario de Necesidades y Alternativas de Desarrollo, fueron las fuentes sobre las que sistematizamos los resultados, los cuales presentamos a continuación de manera correlacionada para corroborar las hipótesis planteadas en esta tesis:

Para el análisis y conocimiento de la primera hipótesis sobre la desigualdad y pobreza en la región Huasteca, así como la presencia de fenómenos sociales que de ellas se derivan, se utilizaron los reactivos 1, 5, 16, 17 y 18 del cuestionario de opinión, lo que permitió conocer por parte de las familias observadas, su percepción sobre: ¿Cuáles consideraba que son los problemas principales que existen en su localidad en orden de importancia?, Su sentimiento que expresa la

situación de su localidad y municipio, ¿Cómo percibe la situación de su municipio comparado con hace dos años? y ¿Cómo percibe su situación económica comparada en el mismo periodo?

Los resultados obtenidos reflejan que las frecuencias principales del primer reactivo sobre los problemas prioritarios en su localidad (gráfica 1), es el alcoholismo, que representa el 72% en el orden de frecuencias para los seis municipios, destacando por su importancia que la población le da a la presencia de este fenómeno, en los municipios de Huautla con el 94%, San Felipe Orizatlán con el 90% y Atlapexco con el 86%, con menor reconocimiento por los habitantes observados, es el municipio de Xochiatipán con el 26%.

En relación con el alcoholismo, para los habitantes del municipio de San Felipe Orizatlán, el consumo de inhalantes y marihuana, actualmente está incidiendo en los adolescentes y jóvenes escolares, lo cual se manifiesta por un 40% de los habitantes observados.

"No es posible que se le venda alcohol a cualquier menor de edad, puede ir el niño a comprar la cerveza, el aguardiente a los diez, ocho años y se les vende, entonces es importante que se reglamente la venta del alcohol en las localidades, que se establezca horarios y también que no se les venda a menores de edad, que funcione el reglamento del bando de policía y buen gobierno"⁹⁴

"El alcoholismo es un problema que afecta a los jóvenes y hay niños que ya están tomando en algunas comunidades y en los adultos trae la violencia familiar, hay que evitar la venta del alcohol a los niños, que haiga (sic) más vigilancia, porque la tentación hace que los niños tomen, un niño es muy curioso, pues ellos dicen que si mi papá lo hace porque yo no lo puedo hacer"⁹⁵

El desempleo representa el segundo problema que la población identifica como prioritario, del total de los seis municipios, representa el 51%; los municipios de

⁹⁴ Profra. Xóchitl Cabrera Gómez, Supervisora de Telesecundarias, Municipio de Huautla, 3 de abril del 2001.

⁹⁵ Sra. Petra Torres Alvarado, promotora de Progresá en la Cabecera Municipal de San Felipe Orizatlán, 6 de abril del 2001.

Atlaxepco y Xochiatipán lo manifiestan en un 84 y 66% respectivamente, el promedio más bajo se refleja en el municipio de Jaltocán, esto pudiera ser a que este municipio por su cercanía con la cabecera distrital de Huejutla, le permite a sus habitantes acceder a algunas ventajas en el ámbito laboral; los campesinos tienen buena producción de cítricos, el problema principal que ellos manifestaron en las reuniones comunitarias de carácter cualitativo⁹⁶ es contar con mejores posibilidades de comercializar su producción, ya que para el 2001, la tonelada de naranja los intermediarios la compraban a \$ 100.00. cuando para su recolección gastaban aproximadamente el 70%, su margen de ganancia para la subsistencia de sus familias es mínima y demandaban la intervención del gobierno para crear alternativas para la comercialización de su producción y no quedar expuestos con los intermediarios de la región o bien plantean la creación de una planta procesadora de la naranja que permita procesar el producto y vender su mercancía en mejores condiciones para competir en el mercado.

Para los municipios de Atlaxepco y Xochiatipán, el desempleo representó la primera prioridad, con el 84 y 66 % respectivamente, Xochiatipán es el municipio que tiene las peores condiciones de servicios básicos y de infraestructura en comunicación, nada más para llegar a la cabecera municipal tomando como referencia la cabecera distrital de Huejutla, su camino es de terracería y se invierten aproximadamente tres horas, sus localidades se encuentran marginadas y retiradas de la cabecera municipal.

El resto de los municipios a pesar que en el instrumento cuantitativo, el desempleo representó la segunda opción, en las reuniones cualitativas, la población por consenso manifestaba que el desempleo, las pocas alternativas productivas y económicas con las que se cuentan en la región son la principal causa de la pobreza y es el principal problema que enfrentan todas las familias y de ahí detonan el resto de los fenómenos sociales.

⁹⁶ Expresiones manifestadas tanto por los habitantes de la población como por Sr. Pedro Román Bectto Romero, Secretario Municipal de Jaltocán, 4 de abril del 2001

"El problema de desempleo es porque no hay fuentes de trabajo y eso lleva a emigrar del país, también desintegración familiar consecuencia de la misma migración, queremos fuentes de trabajo para mujeres y hombres por decir tortillerías, taller de costura, una maquiladora, una panadería para que hubiera fuentes de trabajo para las mujeres, también falta de atención médica para las mujeres por decir hay personas que necesitan el apoyo económico para cancerología".⁹⁷

El tercer problema priorizado por la población esta enfocado a la población infantil con algún nivel de desnutrición, un 46% de la población observada de los seis municipios, opinó que este problema es de prioritaria atención, comparada con las cifras que presenta el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Hidalgo) en su censo de peso y talla para el 2001, la región Huasteca tiene un intervalo de prevalencia de algún grado de desnutrición en menores de 0 a 12 años entre el 40 y el 50 %⁹⁸, situación muy similar a las regiones del Valle de Mezquital y la Tepehua.

En las reuniones cualitativas este fenómeno tiene mayor relevancia para los habitantes de la región ya que son los niños en donde el fenómeno de la pobreza se recrudece.

"Tenemos problemas de desnutrición infantil, como un problema severo para los chiquitines, pero que necesitamos buscar la manera de una orientación nutricional para todas las mujeres, que nos hagan demostraciones que se tenga una persona por institución capacitada en donde les informe y les capacite de cómo preparar y aprovechar los alimentos, la comunidad va a poner los propios alimentos de la misma región para que los vayamos aprovechando y también entre mujeres que se platicuen que se reúnan y se platicuen los diferentes maneras de preparar los alimentos".⁹⁹

⁹⁷ Sra. Reyna Santiago Hernández, promotora de Progresá en la comunidad de Atláico, municipio de Xochiatipán, 2 de abril del 2001.

⁹⁸ Sistema Estatal DIF Hidalgo, Documento ejecutivo del Censo de peso y talla, 2001

⁹⁹ Sra. Amalia Sánchez Eusebio, promotora de Progresá, de la comunidad de Mecatlán, municipio de Yahualca, 5 de abril del 2001:

El fenómeno de la migración fue manifestado por los habitantes observados de los seis municipios con un 31%; Atlapexco y Jaltocán lo priorizan con 77 y 66% respectivamente, sin embargo el fenómeno está presente en todos los municipios observados. En las reuniones cualitativas, los habitantes manifiestan su gran preocupación, ya que la situación económica derivado de sus condiciones de pobreza, obliga a sus familiares a emigrar, principalmente a las ciudades más cercanas de su región como: Pachuca, Tulancingo, Tula y Cd. De México y así como algunas ciudades de los estados de Jalisco, Veracruz y Nuevo León, entre otras y en un menor porcentaje el fenómeno migratorio se realiza hacia los Estados Unidos.

"Lo que tenemos en nuestras comunidades es el desempleo y migración, por lo que pedimos que se promuevan proyectos productivos a partir de lo que tenemos en el municipio y de como se puede ofertar al mercado, nosotros tenemos la máquina pero queremos la maquila, tenemos productos en las localidades pero requerimos la maquinaria para procesarla".¹⁰⁰

Retomando el instrumento cuantitativo, la violencia intrafamiliar, la desintegración familiar, la presencia de un gran número de madres adolescentes, la situación precaria de sus viviendas y la contaminación de ríos y medio ambiente, en ese orden son expresadas como problemas prioritarios por los habitantes que representaron las unidades de observación.

En las reuniones cualitativas, la población manifestó que la violencia intrafamiliar está asociada a los problemas de pobreza y alcoholismo, el exceso de consumo de alcohol en los hombres de la región Huasteca, se manifiesta en agresión al interior de la familia, afectando principalmente a los niños y a las mujeres. En relación con la desintegración familiar, para los participantes en estas reuniones, el fenómeno está asociado con las carencias económicas de las familias, la falta de empleo y la necesidad de que algunos miembros de la familia, principalmente

¹⁰⁰ Sr. Urbano Franco Nava, suplente del Delegado Municipal de la comunidad de Matachilillo, municipio de Jaltocán, 4 de abril del 2001

hombres, jóvenes y mujeres, tengan que emigrar hacia ciudades en donde puedan emplearse para seguir sosteniendo a sus familias¹⁰¹.

Por otro lado y retomando el instrumento cuantitativo, con relación a la palabra que expresa mejor su sentimiento sobre la situación que actualmente se vive en su localidad, las frecuencias del conjunto de los seis municipios nos arrojan los siguientes resultados: Disgusto, es la expresión manifestada por un 12% de los habitantes, el 48% manifiesta preocupación por la situación que se vive, el 9% resignación, el 5% indiferencia, el 25 % esperanza y el 1% manifiesta entusiasmo. Son mínimas las diferencias expresadas por los habitantes de cada municipio, existe un 74 % de los habitantes que manifiestan un sentimiento negativo sobre la situación que están viviendo. (grafica 2)

Sobre la situación actual de su localidad comparada con hace dos años, el 20% de los habitantes manifestó que es mejor, el 52% que su situación es igual, que esta no ha cambiado y el 28% que su situación ha empeorado. (grafica 3)

Referente a su situación económica familiar comparada con hace dos años; el 34% considera que esta ha mejorado, el 44% considera que no ha cambiado, que su situación económica sigue igual que antes y el 22% considera que su situación económica en su familia ha empeorado (grafica 4).

En síntesis, el 66% expresa que no existen cambios y que esta ha empeorado, sin embargo existe un 34% que manifiestan que han existido cambios en su situación económica familiar, lo anterior podría obedecer a la percepción que tienen las familias que de acuerdo al actual modelo de política social neoliberal, la transferencia monetaria a través de programas como el Progreso, les permite contar con recursos económicos que hace 3 años no tenían para poder adquirir los insumos mínimos para su subsistencia.

La situación de expresión de pobreza por parte de los habitantes observados se puede sustentar mediante el indicador cuantitativo: si los programas sociales responden a sus necesidades, (grafica 5)

¹⁰¹ Sra. Francisca Aguilar Ramírez, promotora de Progreso del Barrio de Tenexaco, de la Cabecera Municipal de Xochilatipán, 2 de abril del 2001.

No obstante que un 71% manifestó que si responden, ésta se complementó con una pregunta abierta que permitió conocer el sentir de los habitantes observados; la pregunta ¿qué proponen para mejorar sus condiciones de vida y atender sus necesidades prioritarias familiares?, del total sólo opinó el 60%, de ellas el 42% manifestó como primera propuesta la creación de fuentes de empleo, proyectos productivos y la necesidad de que se les brinde capacitación técnica, a fin de que las familias y comunidades dinamicen su economía y se puedan atender con mayor impacto los demás fenómenos que se derivan de la pobreza como la migración, el alcoholismo, entre otros.

La ampliación y supervisión del programa rector de combate a la pobreza, el Progresá, representó la segunda propuesta de los habitantes, situación que analizaremos más adelante.

La tercera propuesta fue la de ampliar y mejorar los apoyos a los productores con créditos y asesoría técnica, opinión de un 22% de los habitantes.

En síntesis, podemos observar que la pobreza y la desigualdad prevalecientes en esta región son detonantes de fenómenos sociales que a lo largo de los años se han agudizado y que actualmente se suman a los fenómenos que las estadísticas reconocen, tales como: el analfabetismo, las condiciones de la vivienda y los servicios básicos de las comunidades y que ubican a los seis municipios en niveles altos de marginación.

Por lo anterior, se confirma la hipótesis de que la desigualdad social y pobreza existente en la región Huasteca son los factores catalizadores de los fenómenos sociales antes analizados y que no existen estadísticas que permitan conocer de manera objetiva la realidad de cada uno de ellos y su interacción.

Los indicadores utilizados en el instrumento cuantitativo y las expresiones testimoniales de los habitantes permiten dimensionar la agudización de la pobreza que el modelo económico neoliberal está generando en la región Huasteca del estado de Hidalgo.

Con relación a la hipótesis central planteada en el presente trabajo: "La falta de integralidad institucional de los programas sociales de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal genera dispersión, duplicidad y poco impacto en las

condiciones de vida de la población" los reactivos que se plantearon fueron los números 2,3,4 y 5: ¿Cuáles son los programas sociales que los habitantes identifican que existen en la región?, de acuerdo a su percepción y experiencia individual, familiar o comunitaria ¿Cómo califica a estos programas?, si es beneficiario de algún programa de gobierno, de cuáles y qué beneficio recibe y si estos apoyos responden a sus necesidades.

Del total de la población observada en los seis municipios, el 94% manifiesta conocer el Progresá, el 74% los apoyos alimentarios del DIF, el 70% las becas de estímulo a la educación que otorga el municipio a través del ramo 33¹⁰², el 62% identifica los servicios de salud que se otorgan ya sea a través del gobierno del estado o bien a través del gobierno federal, mediante el IMSS solidaridad, el 40% conoce los apoyos que se otorgan a través de leche Liconsa, el 37% identifica la ayuda a productores mediante las acciones de PROCAMPO, el 34% conoce las acciones que se realizan en Educación para Adultos, el 28% conoce las acciones de proyectos productivos que otorga los gobiernos estatal y federal. (gráfica 6)

Como podemos observar, la frecuencia más alta la tiene el Progresá, en la práctica es el programa que tiene una mayor cobertura y por la transferencia económica que otorga, se convierte en el programa más demandado y el que a la vez mayores críticas recibe tanto por parte de las familias no beneficiarias como por los operadores de las diferentes instituciones, estos son los responsables de coordinar los programas y promover los servicios de sus dependencias en el ámbito municipal y comunitario, como el DIF, INI, INEA, Salud, entre otros.

Referente al indicador cuantitativo, ¿Cómo considera que se aplican los programas sociales en sus localidades?. Las opciones fueron; bueno, regular y malo, en relación con el Progresá, el 64% del total de la población observada en los seis municipios lo considera bueno, el 33 % regular y el 3% malo, (gráfica 7), Las opciones regular y malo suman un 36% del sentir de la población, esto debido a que el Progresá presenta serios problemas en su operación en el ámbito comunitario, correlacionándolo con las reuniones de carácter cualitativo, el

¹⁰² El ramo 33 representa una partida clasificada dentro de la Secretaría de hacienda, a través de la cual, la Federación transfiere recursos directamente a los municipios para ser ejercidos en acciones directas como arreglo de caminos, escuelas.

testimonio de los habitantes manifiesta que existen irregularidades, que hay familias con mayor pobreza pero que no cuentan con los apoyos.

"Yo digo que si las dependencias de gobierno están para ayudarnos en nuestras comunidades porque no se organizan para no beneficiar solamente a unos cuantos como es el caso de Progresá, ya que hay familias en mi comunidad que si necesitan más apoyo que otras que son beneficiadas por Progresá".¹⁰³

Los demás programas tienen un intervalo de 50 a 56 % bueno y de 45 a 50% regular y malo.

En lo que respecta a los apoyos que se otorgan para proyectos productivos¹⁰⁴, el 64% de la población los califica como regular y malo y el 36% como bueno. De la opinión de la población y por el conocimiento empírico que se tiene de estos apoyos, los habitantes tienen que enfrentan una serie de requisitos, en primera para ser beneficiarios y en segunda para que se les otorguen los apoyos se tardan más de seis meses, lo que propicia que pierdan el interés, además de no existir una revisión de la viabilidad financiera del proyecto,

Con relación a la población beneficiaria y el beneficio que recibe, la población observada de los seis municipios manifiesta que un 65% es beneficiaria y un 35 no recibe ningún beneficio, el 47% de la población recibe exclusivamente el Progresá, el 8% recibe PROCAMPO, el 14% becas de estímulo a la educación, el 23% recibe tanto Progresá y PROCAMPO, el 5% recibe Progresá-DIF y el 1% recibe Progresá, Liconsa y DIF. (gráfica 8)

En los municipios de Xochiatipán y Yahualica, la duplicidad de apoyos Progresá-PROCAMPO alcanza a un 50 y 45% de la población observada respectivamente, y por otro lado existe un 33% de la población observada que no recibe ningún apoyo.

Lo anterior nos permite identificar que por un lado existe un 35 % de población que no es beneficiaria de ningún programa de gobierno y un 30% de la población

¹⁰³ Sr. Juan Céspedes Tovar, Delegado Municipal de la comunidad de Coyolapa, municipio de Atlapexco, 7 de abril del 2001.

¹⁰⁴ existen diversos programas de apoyo a proyectos productivos, gobierno del estado de Hidalgo, otorga recursos para la formación de microempresas familiares o grupales sean estos en aspectos agropecuarios, comercio y de servicio, en el ámbito federal Sedesol (a través de FONAES) y SAGARPA, instrumentan estos programas en comunidades marginadas

observada es beneficiaria de dos programas. Asimismo los programas como DIF, Progres a y Liconsa se duplican en 6%, y est an focalizados a apoyo alimentario. Lo anterior permite inferir lo errores gubernamentales que existen al implementar los programas, que a un en los programas focalizadores existe duplicidad de beneficiarios y poblaci3n con las mismas caracteristicas de pobreza que no reciben ningun apoyo.

Referente a la pregunta ¿Los programas sociales responden a sus necesidades? El 71% de los habitantes observados manifestaron que si, en la argumentaci3n del por que si responden, la poblaci3n expres3 que "representa una ayuda para su economi a".

En este reactivo se plante3 una pregunta abierta para la poblaci3n que habi a manifestado que los programas no responden a sus necesidades; sin embargo, la opini3n tambi3n fue expresada por la poblaci3n que manifest3 que los programas sociales si responden a sus necesidades, opinando un 60% del total de la poblaci3n observada, de est as el 37% expres3 la necesidad de ampliar el Progres a y una mayor vigilancia en su funcionamiento, ya que los beneficiarios est an sujetos en su primera fase a la elecci3n que realiza la promotora del programa o las autoridades locales y municipales.

El 42% de los habitantes manifest3 la necesidad de que en la regi3n existan fuentes de empleo, proyectos productivos y la capacitaci3n t3cnica para la poblaci3n joven y adulta, el 22% plantea ayuda a productores, mediante el otorgamiento de cr3dito y asesoría t3cnica para la producci3n (indicador ya mencionado en la primera hip3tesis).

Asimismo, el 15% manifiesta la necesidad de contar con mejores condiciones de infraestructura, mediante la construcci3n y mejoramiento de caminos, introducci3n de agua entubada, drenaje, y electrificaci3n (situaci3n que ya hemos analizado en el apartado anterior)

Como aspectos complementarios del instrumento cuantitativo, las reuniones cualitativas nos permiti3 conocer por parte de los habitantes, que si bien los programas sociales representan una ayuda en su economi a familiar, estas no resuelven los problemas que en la actualidad se viven en las localidades,

cuestionando que existan familias que si reciben apoyos y otras no, o que los apoyos estén sujetos a criterios personales de los operadores de las instituciones gubernamentales.

"Los programas que existen en el municipio, como del DIF Municipal, Progresá, Servicios de Salud ó IMSS Solidaridad, cada uno de ellos actúa por su lado, a pesar de atender a la misma población, por ejemplo el caso de los programas dirigidos a la desnutrición, que es en donde se observan duplicidad de acciones, pues estas dependencias promueven las mismas acciones como: Peso y talla en menores de 5 años y entrega de suplementos alimenticios, pero sin ninguna coordinación y atendiendo muchas veces a los mismos menores".¹⁰⁵

Las expresiones de la población sobre la necesidad de ampliar y mejorar el funcionamiento de los programas sociales, reflejan la dispersión de esfuerzos y recursos de los programas de política social que son aplicados por el gobierno estatal y federal en esta región de extrema pobreza, sin alcanzar resultados que representen un mayor reconocimiento y satisfacción por parte de los beneficiarios. Por lo tanto, no existe una visión integradora de la política social que permita que en la unidad más pequeña de la administración pública, como lo es el municipio, exista una política social integral que articule, con base a las necesidades plasmadas por la población, todos los recursos del Estado y se atiendan las prioridades sociales.

Con estos elementos podemos definir que nuestra hipótesis central, se ratifica con el análisis de los dos métodos utilizados "la falta de integralidad institucional de los programas sociales de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal genera dispersión, duplicidad y poco impacto en las condiciones de vida de la población". Por otro lado, revisando nuestra hipótesis sobre los programas sociales como el Progresá, "si bien aportan recursos para el desarrollo de las capacidades y oportunidades de la población beneficiaria, al interior de la vida cotidiana de las comunidades están generando conflictos y limitando la participación de sus beneficiarios en otros programas sociales".

¹⁰⁵ T. S. Leonor Mota Martínez, promotora de la Red Móvil del DIF Municipal de Jalisco, 4 de abril del 2001.

Podemos observar que el Progreso, por su cobertura y la transferencia económica que otorga a las familias beneficiarias, representa el programa de mayor prioridad, pero es también el más cuestionado, dado que la población demanda mayor supervisión y vigilancia sobre su funcionamiento; Asimismo, al individualizar el beneficio y buscar la corresponsabilidad de las familias beneficiarias, el Progreso está afectando aún más las relaciones sociales de los habitantes de las localidades rurales, el Progreso busca resolver problemas inmediatos y no pretende desarrollar una conciencia o participación comunitaria y democrática.

"Cuando solicitamos la participación de los padres de familia en alguna actividad comunitaria en la comunidad, algunos no quieren participar, pues dicen que únicamente participan en las actividades que promueve la promotora de Progreso"¹⁰⁶

Sin embargo, el Progreso, como eje rector de la política social enfocado a los pobres extremos rurales, debería formar parte de una política social amplia, que incorporara aspectos de redistribución del ingreso, inversión en infraestructura, creación de empleos y mejoría salarial, ampliación de la cobertura y mejoría de la calidad en los servicios educativos y de salud.

Continuando con el análisis del instrumento cuantitativo, se tiene que en cuanto a la importancia de las relaciones sociales de los habitantes de las localidades rurales en la región y que tiene que ver con su cotidianidad, se plantearon dos reactivos, los números 15 y 16 ¿Cómo considera su relación vecinal? y ¿cuál es el interés que predomina en su localidad?

Con respecto al tipo de relación vecinal, el 57% de los habitantes observados de los seis municipios manifestaron que esta es amistosa, el 27% cordial, el 5% la identifican como conflictiva y el 11% la califican como indiferente. (grafica 9)

En cuanto al interés predominante en su localidad¹⁰⁷, el 40% de los habitantes observados manifestó que su interés es colectivo, el 15% manifestó que es de carácter vecinal, el 18% manifestó que los problemas o situaciones se resuelven

¹⁰⁶ Prof. Gerardo Navarro Herrera, de la comunidad de Aguacatilla, municipio de Yahualica, 5 de abril del 2001.

¹⁰⁷ El indicador está destinado a conocer, cuál es la percepción actual de las localidades rurales, con relación a la actitud e interés de la población para enfrentar o solucionar problemas o eventos que involucran decisiones comunitarias.

de manera familiar, el 24% opina que el interés predominante es de carácter individual; esta última opción encuentra una mayor expresión en los municipios de Huautla con el 52%, San Felipe Orizatlán y Yahualica con el 24% y 21% respectivamente. (grafica 10)

La relación vecinal como una forma de expresión de interacción y convivencia social, es reconocida por los seis municipios en más de un 80% como adecuada. Sin embargo, la expresión de la colectividad o de lo comunal, ha sufrido transformaciones en el interés de los habitantes, donde lo familiar e individual es manifestado en un 42%.

Los reactivos 19 y 20 que consideramos fundamentales para interpretar mejor la percepción de la población sobre de ¿De quién es la responsabilidad de atender los problemas de su localidad? y ¿Cuál es su disposición a participar en acciones que respondan a sus necesidades?, para el primer reactivo, un 24% de los habitantes observados de los seis municipios, manifiesta que es responsabilidad del Estado y sus instituciones de atender los problemas de su localidad, el 18% opina que la población en forma organizada debería solucionar sus propios problemas y un 58% expresa que es una responsabilidad compartida del gobierno y la población. (grafica 11)

La expresión de que el Estado es el único responsable de solucionar los problemas sociales de las localidades, los habitantes responsabilizan al Estado de ser el causante de la pobreza en la que se encuentran y de que es su "obligación otorgar apoyos como el Progreso para que la población salga adelante"¹⁰⁸

En el segundo indicador, el 89% de los habitantes manifestó su disposición a participar, al 11% de la población observada no le interesa; ampliando el indicador con una pregunta abierta, un 87% de los habitantes manifestaron que su disposición y motivos para participar, es para impulsar el desarrollo de sus comunidades, salir del atraso y la pobreza en la que se encuentran, un 11% considera una obligación moral como parte integrante de su localidad. (grafica 12) La hipótesis "el diseño de programas y esquemas de participación social que partan de un diagnóstico participativo, tomando como eje a los propios actores

¹⁰⁸ Los habitantes de las localidades del municipio de Xochitipán manifiestan que si el gobierno quiere que sus hijos vayan a la escuela que se les otorgue el Progreso y si no, ellos retiran a sus hijos de la escuela.

sociales, tendrán un mayor impacto en la decisión de participar de la población por mejorar sus condiciones de vida y de desarrollo de su comunidad"

Está hipótesis la pudimos confrontar con las reuniones cualitativas que sostuvimos con los actores sociales, los testimonios de los habitantes, el reconocimiento que le dan a este tipo de ejercicios, el cambio de actitud de las instituciones representantes de la política social del Estado, así como los resultados que presentaremos en el último subcapítulo, que se han obtenido mediante la estrategia de integralidad institucional y participación comunitaria.

Los testimonios que a continuación presentamos permiten percibir la manifestación de los habitantes, en el proceso de participación para diseñar planes que tomen como punto de partida la situación social que se vive en esta región expresada por los propios actores involucrados.

"Un pueblo, un municipio que se organiza al final será el éxito en lo que se proponga, he visto el interés y la voluntad de la gente porque cada día seamos mejores porque cada día juntos busquemos una solución a los problemas que nos atañe, hagamos un programa de trabajo, vamos atrás de la gente para ver que se hace, vayamos de la mano trabajando juntos para que así las cosas entre todos la resolvamos de una manera fácil".¹⁰⁹

"El día domingo teníamos carencia de agua y se reunieron las personas de varias localidades para buscar la solución para como abastecernos, estamos electrificando otra comunidad y por lo pequeño no podíamos cambiar los postes, sin embargo ahí tuvimos la respuesta también de toda la gente, yo creo que es la única manera para salir adelante".¹¹⁰

"Me da gusto saber que en los programas que promueven las dependencias se nos tome en cuenta, da gusto saber que podemos participar por que vale la pena trabajar juntos"¹¹¹

¹⁰⁹ Profr. Rey Martínez Hernández, Presidente Municipal de Yahualica, 5 de abril del 2001.

¹¹⁰ C. Paulino Sánchez Cruz, Delegado Municipal de San Felipe Orizatlán, 6 de abril del 2001.

¹¹¹ Sra. Grisela Hernández Sánchez, promotora comunitaria de Progresos, de la comunidad de Coatehahuatl, municipio de Huautla, 3 de abril del 2001.

"Quiero agradecerles a los representantes de los diferentes programas por querer enseñarnos a trabajar juntos, por preocuparse por nuestra región para sacar dice el dicho, el buey de la barranca de nuestros problemas que tenemos, eso es un dicho que es real que hasta cuando se están acordando para nosotros acá los indígenas que nos encontramos acá en los rincones más lejos de nuestro municipio de Yahualica y que solo con nuestra participación podemos sacar adelante a nuestros pueblos".¹¹²

"Nosotros de por sí somos organizados para realizar jornadas de trabajo para sacar adelante a nuestra comunidad, solo queremos que nos enseñen otras formas de hacer trabajo diferente, que nos ayuden como hacer otros cultivos, a mejorar nuestras tierras o de como mejorar nuestras artesanías con el apoyo del gobierno, que nos tome más en cuenta"¹¹³

4.4- ANÁLISIS DE INDICADORES EN LA OPERACIÓN DE ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA REGIÓN HUAASTECA HIDALGUENSE.

En este apartado pretendemos realizar una breve revisión de algunos indicadores que reflejan el funcionamiento de los programas de política social, en la percepción de los habitantes de esta región, específicamente en los apoyos otorgados por; el Progresá, el DIF y los Servicios de Salud, principalmente por la interrelación que se da entre estos programas en el ámbito comunitario.

La información es producto de las reuniones cualitativas, en la reflexión que los actores sociales hicieron de estos programas sociales de combate a la pobreza que se instrumentan en la Región Huasteca, el de mayor reconocimiento por la población es el Progresá, que para el 2001, 18,315 familias recibían apoyo económico alimentario y 13,914 menores de primaria y secundaria recibían becas educativas, su cobertura en familias representa el 68% del total de familias,¹¹⁴

¹¹² C. Rosalinda Navarrete Flores, líder natural de la comunidad de Acalamatitla, municipio de Yahualica, 5 de abril del 2001.

¹¹³ Sr. Porfirio Hernández Hernández, Delegado Auxiliar de la comunidad del Mirador, municipio de Jaltocán, 4 de abril del 2001.

¹¹⁴ Coordinación Estatal del Progresá, Estadístico maestro municipal, Pachuca, Hgo, 2001

hasta ese año, las familias que habitan en las cabeceras municipales, no obstante su condición de pobreza, no calificaban como beneficiarias de acuerdo al primer elemento de exclusión del índice de marginación de CONAPO.

Para el año 2002, el Progreso extiende su cobertura a jóvenes de nivel bachillerato y a zonas suburbanas pobres. Con base a la información que nos proporciona el coordinador estatal de este programa, se pretende que para el 2002 su cobertura en esta región se amplíe y alcance un 85%.¹¹⁵

Premisas fundamentales del Progreso.

- ◆ Se sustenta en el paradigma de capital humano en tanto busca desarrollar las capacidades de los individuos para incorporarse al mercado.
- ◆ Transferencia monetaria a familias beneficiarias (beca educativa y alimentaria)
- ◆ Identificación de las localidades potencialmente beneficiarias por medio del criterio de marginación de CONAPO, seleccionando de manera prioritaria las localidades de alta y muy alta marginación.
- ◆ La exclusión de localidades urbanas de más de 5000 hab. y de localidades que no cuentan en su cercanía con la infraestructura educativa y de salud necesaria para implementar el programa (5km. Para escuela primaria y 10km. Para secundaria y centros de salud.
- ◆ La identificación preliminar de los hogares beneficiarios dentro de estas localidades por medio de la encuesta de características socioeconómicas de los hogares, seleccionando éstos por medio de un análisis discriminante a partir de estas características.
- ◆ La verificación y refinación del patrón de hogares beneficiarios en un proceso participativo que involucra a los habitantes de cada localidad.
- ◆ La identificación para la asignación final de los recursos dentro del hogar, de la mujer responsable del mismo.
- ◆ La corresponsabilidad de las familias beneficiarias, aprovechamiento escolar de sus hijos y vigilancia de la salud.

¹¹⁵ En entrevista con el coord. Estatal, Edmundo Sánchez, "de acuerdo a la información extraoficial de nivel central, la cobertura para la región crecerá hasta un 85% del total de familias de la región

- ◆ Selección de una promotora, como representante del programa en la comunidad.

El primer indicador está referido a la cotidianidad en las relaciones interfamiliares, como lo hemos especificado, la característica principal de este programa, es la transferencia económica, la cantidad máxima que el Progreso otorga a una familia beneficiaria es de aproximadamente \$ 715.00 mensual. Lo que sumado a la transferencia alimentaria, significa hasta \$855.00 por mes.¹¹⁶ En las comunidades más pobres este recurso representa un mejoramiento real en sus condiciones económicas, ya que con sus actividades cotidianas su ingreso es menor, que va de 5 a 25 pesos diarios, por lo cual mensualmente no cuentan con más de 500 pesos.¹¹⁷

Esta situación genera inconformidad en las familias de una misma localidad que no son beneficiarias del programa. Se han dado en forma permanente enfrentamientos entre familias beneficiadas y las que no son, y la vida cotidiana al interior de las comunidades está acumulando pequeños conflictos, las familias que no son beneficiarias, están dejando de participar en actividades de beneficio comunitario, las faenas en la escuela, el centro de salud, ya que en la expresión de los delegados municipales, las familias que no son beneficiarias "no tienen nada que perder", la obligación es de las mujeres que son beneficiarias, que a veces se ven amenazadas de perder su apoyo.

El Progreso es un programa en donde se individualiza el beneficio, la mujer que cumple con las reglas del programa continuará siendo beneficiaria, no existe un compromiso de colectividad.

Un indicador importante en el programa es el educativo, de los personajes que más se ven presionados por las familias son los profesores, de educación primaria y secundaria, en sus testimonios manifiestan que principalmente en el momento de evaluación de los alumnos, tanto para asegurar que sus hijos de segundo de

¹¹⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Progreso, Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, 2001, p. 35

¹¹⁷ Resultados del estudio socioeconómico aplicado por las promotoras rurales DIF, en las localidades en las que se encuentran trabajando, las familias tienen un ingreso mensual menor a un salario mínimo.

primaria pasen a tercero y pueda promover su ingreso al programa, o bien para que no sean reprobados para continuar con los beneficios del Progresá¹¹⁸.

En relación con indicadores como el aprovechamiento, deserción escolar y si existe un aumento en el promedio de años cursados por la población joven a partir de la presencia del programa. No existe en el ámbito de los municipios estadísticas precisas que nos ayuden a realizar afirmaciones objetivas, con base a los comentarios realizados por los coordinadores de educación municipal y profesores de estos niveles, consideran que se ha disminuido la deserción escolar y que la matrícula en el nivel de secundaria ha aumentado.

Otro indicador es el destino de los recursos que el programa le asigna a las familias beneficiarias, estos recursos, deben ser cobrados directamente por las mujeres en forma bimensual, las mujeres acuden a los puntos de cobro, "casi siempre van acompañadas por sus hombres", a los cuales finalmente le entregan el recurso.

Este recurso es utilizado para diversos fines, aunque no necesariamente para el original, el de alimentación, en la gran mayoría de las comunidades el recurso monetario es utilizado, para el consumo del alcohol, en región Huasteca, la bebida principal es el aguardiente y tiene un costo de \$ 6.00 el litro, " con el cobro del Progresá, los hombres pueden dejar de trabajar de 3 a 4 días", en este sentido las autoridades comunales y los presidentes municipales buscan diferentes mecanismos de presión a los hombres para que el apoyo económico que reciben del Progresá, sea utilizado en la alimentación de sus hijos.¹¹⁹

Otro de los usos que se le da al recurso monetario y que tuvimos la oportunidad de corroborarlo, en el día de pago de becas una parte es utilizado para la compra de alimentos chatarra principalmente para satisfacer gustos de los menores que en otros momentos no había la posibilidad de hacerlo, modificando su patrones hacia un tipo de consumo capitalista.

Otro indicador es el mecanismo de levantamiento de la encuesta de características socioeconómicas de los hogares,¹²⁰ es el instrumento que con base

¹¹⁸ Profesor de Xochiatipán

¹¹⁹ Testimonio de los presidentes municipales de Yahualica, Xochiatipán, Atlapexco, y Huautla, en el cual, manifiestan que los delegados municipales y ellos mismos, tienen que platicar con los hombres, para que el recurso del programa se utilice para sus hijos.

¹²⁰ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Progresá, México 2001.

a la normatividad del Progresá, permite calificar a las familias que se ubican en extrema pobreza y ser seleccionadas como beneficiarias del programa, es un cuestionario de hogar y debe ser aplicado en la casa de cada mujer que es candidata a ser beneficiaria o bien después de tres años de recibir el recurso se le aplica el instrumento para recertificar su condición como beneficiaria, en nuestra visitas de campo pudimos constatar principalmente en los municipios de Xochiatipán, Huautla, Atlapexco y Jaltocán, que los encuestadores estaban realizando el levantamiento del instrumento en la cabecera municipal.¹²¹

En este sentido el programa pierde toda objetividad para que una familia califique o no como beneficiaria, de acuerdo a los argumentos que nos proporcionaban los encuestadores¹²², la coordinación nacional del Progresá, cuando se abre una nueva etapa de integración o recertificación de familias, les da muy poco tiempo para el levantamiento de los instrumentos y los obliga a recurrir a este tipo de mecanismos, asimismo nos informan que los presionan para aplicar entre 50 y 60 instrumentos por día.¹²³

Un aspecto importante que pudimos observar, es la figura de la promotora del progresá, esta es electa por la comunidad o impuesta por los presidentes municipales. La promotora es una nueva figura legal con la representatividad federal, con capacidad de manipulación hacia las mujeres titulares, para participar en las diversas tareas que ella promueve. Esta nueva figura que surge en el ámbito comunitario y que puede competir con la figura del delegado municipal, consideramos importante como una línea de investigación del campo sociológico para conocer, hasta donde se está armando una nueva red corporativa política electoral con nuevo ropaje, que suplirá a las estructuras viejas que existen en medio rural como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Central Campesina Independiente.

¹²¹ Las promotoras del Progresá por instrucciones que recibe el Enlace en el municipio de las autoridades estatales. Convocan a las mujeres a la cabecera municipal, debiendo desplazarse de sus localidades de 3 a 4 horas caminando, las entrevistas se realizan en forma individual en un salón municipal.

¹²² Jorge Favela, encuestador del Progresá Estatal.

¹²³ El Encash consta de 77 reactivos y 20 más de observación visual, los encuestadores llegan a aplicarlo en 10 o 15 minutos, cuando el instrumento tiene una gran complejidad en su llenado ya que involucra todas las características socioeconómicas de la familia, incluyendo a todos los integrantes de la familia, en promedio es un instrumento para aplicar en 90 minutos.

En relación con los servicios de salud, están divididos los servicios que se proporcionan en la entidad, el primero es coordinado por los servicios de salud del estado y el otro se otorga a través del IMSS Solidaridad con recursos federales, el Gobierno del estado cuenta con buena infraestructura y organización en el ámbito regional, municipal y comunitario, tiene una cobertura de casi el 90%, en algunas localidades en donde los servicios de salud del estado no tienen infraestructura, esta es cubierta por el IMSS Solidaridad.

En reuniones de trabajo con los coordinadores de salud de estos seis municipios, a pesar de no contar con una sistematización estadística, en relación con el impacto en las condiciones de salud de las familias antes y después del progreso. Nos comentan que han disminuido considerablemente los fallecimientos en menores por enfermedades gastrointestinales, en relación con las mujeres su revisión médica mensual ha permitido detectar oportunamente el cáncer cervicouterino.

Otro indicador es la desnutrición, que se recrudece en la población infantil, principalmente en menores de 0 a 12 años, en la crítica que realizan las coordinadoras de salud y las directoras de DIF municipales, el Progreso sólo contempla el complemento alimenticio, papilla a todos los menores de 0 a 2 años, después de los 2 años, hasta los 5 años, sólo se otorga a aquellos menores que presentan algún grado de desnutrición. De acuerdo a la información proporcionada por los médicos, los efectos de la desnutrición no se pueden revertir en el corto plazo y los menores deben seguir siendo beneficiarios de ese complemento alimenticio, hasta la edad de 10 años. Es decir aquel menor que presenta algún grado de desnutrición, debe tener una vigilancia de mediano y largo plazo para revertir las secuelas de la desnutrición.

En la expresión de las madres de familia podemos corroborar esta información, "Viene la enfermera del IMSS y nos dice que es importante pesar y medir a nuestros hijos para ver si con los nutrientes que nos da para ellos mejora su crecimiento y de igual manera las promotoras de salud del DIF Municipal hacen lo mismo con nuestros hijos, pero no vemos ningún beneficio para nuestros hijos".¹²⁴

¹²⁴ (Sra. María Lucla Reyes, de la comunidad de Atotomoc, municipio de Atlapexco, 7 de abril del 2001)

En relación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, estos, son organismos descentralizados, responsables de brindar apoyos asistenciales a la población pobre. En el ámbito municipal, el DIF, de acuerdo a la tipología de pobreza de estos municipios, nos da un panorama de las posibilidades de servicios asistenciales que pueden otorgar los operadores de estas dependencias, que en muchos de los casos queda baja la responsabilidad de la esposa del presidente municipal en turno, quien por circunstancias políticas ajenas a su voluntad debe asumir esa responsabilidad.

En el ámbito de municipios pobres como los de la Región Huasteca, son dos las actividades de mayor trascendencia de apoyo a la población que realizan los DIF municipales; los apoyos alimentarios y el apoyo económico para medicamentos, traslados familiares enfermos. Referente a este último, en el instrumento cuantitativo planteamos un reactivo enfocado a conocer ¿cuál es la principal demanda de los habitantes cuando acuden al DIF?.

Del total de las unidades de observación, opinó el 39%, de estas el 73%, manifestó que acuden para solicitar apoyo para la atención de algún familiar enfermo, el 24% lo hace para solicitar despensas alimentarias, un 3% para denunciar algún tipo de maltrato familiar

En relación con los apoyos alimentarios¹²⁵, para esta región, se otorgan desayunos fríos (popularmente conocido como desayuno DIF, Break de leche y postre), que se otorgan en las escuelas primarias, buscando la corresponsabilidad de los padres de familia, en este sentido son las mujeres las que participan en la distribución y recolección de las cuotas de recuperación, el apoyo tiene una cuota de recuperación de \$ 1,00

La otra variante alimentaria es a través de cocinas populares que se instalan en localidades rurales, dirigido a menores y ancianos, mediante la integración de un comité principalmente de mujeres, sus integrantes con base a sus reglas de

¹²⁵ Los recursos alimentarios en las dos primeras variantes los apoyos son otorgados cada semana por el DIF del estado, las cuotas de recuperación son recabadas por los DIF municipales y depositadas al DIF estatal. En relación con las cocinas populares, el DIF del estado otorga el equipo y los apoyos económicos para el primer mes de funcionamiento, el costo total debe ser recuperado por la comunidad. Reglas de operación programas alimentarios_DIF estatal, 2001

operación deben alternarse la responsabilidad de adquisición, preparación de alimentos y administración de los recursos.

En los seis municipios se tiene una cobertura de 23,298 menores atendidos en escuelas, a través de la distribución de Break de leche y postre y 42 cocinas populares.¹²⁶

Las presidentas y directoras de los DIF, manifiestan, que para el funcionamiento de estos apoyos, es muy limitada la participación y corresponsabilidad de las familias, en las tareas establecidas y en muchos casos para pagar las cuotas de recuperación, de acuerdo a su opinión, "la culpa es del Progresá, ya que ahí con cumplir con las revisiones médicas, sus pláticas y la escuela de sus hijos, el recurso monetario es alto en comparación con el apoyo que el DIF le proporciona, las promotoras del Progresá en algunas comunidades le informan a la familias que no participen en otras actividades"¹²⁷

En el caso de las cocinas populares en algunos municipios que llevan esta modalidad, las autoridades municipales han tomado la decisión de darles un apoyo económico a dos o tres mujeres para que se responsabilicen de su funcionamiento, ya que existen muchas fricciones entre las mujeres para alternarse las tareas.

En síntesis podemos observar, la relación tan estrecha que existe de estos programas que el Estado instrumenta en el ámbito comunitario y, es en este nivel en donde identificamos la falta de integralidad en el diseño y aplicación de la política social.

La poca articulación de los operadores, es el reflejo del diseño de las políticas aisladas de cada una de las dependencias del gobierno, provocando confusión y poca participación entre los habitantes beneficiarios, porque representan programas asistencialistas, que no trascienden en el mejoramiento de las condiciones de vida y en el combate a la pobreza de esta región marginada.

¹²⁶ Sistema Estatal DIF Hidalgo, Documento ejecutivo programa alimentario, 2001

¹²⁷ Comentarios de las presidentas de los DIF municipales de Yahualica, Atlapexco y Huautla

4.5. - Acciones estratégicas para la atención de los fenómenos sociales.

En los dos apartados siguientes se considera importante hacer una síntesis del proyecto de gobierno "Trabajando Juntos con un Propósito Común, primero sobre la planeación y organización institucional y comunitaria para la intervención de los fenómenos sociales priorizados por los habitantes de la región y posteriormente resaltar los logros más importantes, así como las limitaciones o problemas que estas nuevas formas de integrar los programas sociales presentan.

Como resultado de las reuniones de participación social en cada uno de los municipios, los cuales fueron ya expuestos en el apartado 4.3, y para dar respuesta a las decisiones tomadas por los habitantes, se inició con la conformación de un grupo operativo en cada municipio, integrados por cada uno de los representantes de las dependencias de gobierno municipales las autoridades municipales y los líderes naturales y formales de las localidades, estos últimos tenían la representatividad de sus localidades para planear y organizar las acciones establecidas por la población.

Las tareas a desarrollar, las localidades priorizadas con base al fenómeno a intervenir, la participación de los habitantes y los diferentes recursos de cada dependencia y de las localidades se plasmaron en un plan de trabajo denominado, Plan de Actividades Municipal, fue elaborado durante el mes de mayo del 2001 y se propuso un año de trabajo para una evaluación inicial de resultados.

Los problemas sociales y las acciones que se planearon fueron:

Alcoholismo: a excepción de Xochiatipán, el resto de los municipios planeó la intervención a este fenómeno social mediante; sancionar con actas de acuerdos locales expendedores de bebidas alcohólicas; clausurar fábricas de aguardiente; reglamentar la prohibición de la venta de aguardiente así como el horario para la venta de alcohol y no vender a menores de edad; coordinar con municipios colindantes acciones para establecer la reglamentación de la venta de alcohol regionalmente; crear grupos de Alcohólicos Anónimos en las comunidades prioritarias adaptadas a sus características; pláticas de prevención para niños y jóvenes, así como reuniones comunitarias, manejadas por representantes de Alcohólicos Anónimos.

Las tareas de las dependencias de nivel estatal fueron: concertar con Alcohólicos Anónimos su presencia en el ámbito de localidades rurales e impulsar su modelo de atención en estos municipios, apoyar las acciones del Presidente Municipal para evitar el tráfico ilegal de aguardiente, llevar a cabo acciones de prevención y orientación en espacios educativos a población escolarizada y padres de familia e incorporar acciones de comunicación social para difundir esta problemática social y motivar a la población a participar.

Desnutrición Infantil. los municipios de Huautla, Xochiatipán y Yahualica determinaron: sesiones de orientación nutricional a mujeres embarazadas y a madres de familia aprovechando sus productos locales; unificar el censo municipal sobre desnutrición infantil que maneja el DIF y los Servicios de Salud, para dar prioridad con los programas alimentarios a los menores que presentan niveles de desnutrición; mayor vigilancia a las familias beneficiarias del Progresá para que los hombres apliquen el recurso para la alimentación y apoyo escolar de sus hijos; capacitar a las promotoras comunitarias de Progresá, mejor orientación a las familias en el uso y aprovechamiento de las becas y analizar conjuntamente con el DIF Estatal su propuesta alimentaria, para que de acuerdo a la información del grupo operativo municipal, se delimitaran las comunidades prioritarias.

Como responsabilidad estatal: el DIF Estatal modificaría las estrategias del programa alimentario, incorporando desayunos calientes, el cual tendría un mayor impacto en la nutrición y aprovechamiento escolar de la población infantil; el DIF Estatal entregaría a los DIF municipales paquetes de especies menores y asesoría para beneficiar aproximadamente a 15,000 familias y el grupo operativo de cada municipio planearía y seleccionaría las familias por comunidad con mayor marginación y vulnerabilidad para apoyarlas; validar y coordinar, a través del grupo operativo municipal, la operación del programa alimentario, realizando un análisis conjunto del padrón de beneficiarios, de acuerdo a la información de peso y talla, y de ser necesario, reorientar la selección de beneficiarios; brindar apoyos para fortalecer la producción de huertos familiares y recuperar la cultura de la cría de animales de traspatio.

Migración, únicamente el municipio de Jaltocán se planeó su atención para este año, con base a los proyectos sociales que promueve la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero, analizando los posibles proyectos productivos y sociales que pudieran instrumentarse en sus localidades. Asimismo se propuso realizar un censo por localidad sobre los migrantes, en donde radican y la situación actual en la que se encuentran, para establecer acciones de apoyo.

Violencia Intrafamiliar en los municipios de Atlapexco, Huautla, San Felipe Orizatlán y Yahualica, mediante la realización de talleres para sensibilizar a la familia, de equidad y género y derechos de la mujer.

Alternativas de Empleo, a través del diseño e instrumentación de proyectos productivos, en los municipios de: Huautla, Xochiatipán y Yahualica.

Contaminación ambiental; Los municipios de Atlapexco y Jaltocán definieron como importante iniciar con la intervención de este problema, mediante sanciones a los dueños de animales (puercos y perros) que deambulan libremente en la comunidad y sancionar la tala libre de árboles; Plan de Acción Municipal para promover una cultura del cuidado del medio ambiente y los recursos naturales; promover jornadas ecológicas; difundir, a través de la radio, campañas de protección al medio ambiente para concientizar a la población y motivar su participación y apoyar la construcción de letrinas ecológicas en las comunidades más prioritarias.

4.6. - Evaluación de la estrategia de Gobierno:

Se considera importante destacar los siguientes logros.

Se logró integrar en el nivel estatal un grupo interinstitucional de trabajo, que mediante esta experiencia reconocieron el desconocimiento sobre el quehacer y funcionamiento y desarticulación que existe entre ellos, imagen que proyectan con los habitantes. La experiencia ha sido buena para los titulares de gobierno del estado, hace falta romper con cotos de poder que algunas dependencias tienen por la infraestructura y recursos que manejan en comparación con las otras y que esto les representa capital político

La conformación y funcionamiento del grupo operativo en cada municipio, en los municipios de Yahualica, Jaltocán, Huautla y Atlapexco, en la práctica están funcionando como instancias de planeación y organización de las prioridades sociales dirigiendo acciones en forma articulada hacia las comunidades y familias que pobres. En los casos de San Felipe Orizatlán y Xochiatipán, la poca participación de las autoridades municipales no ha permitido que se establezca un buen esquema de organización, falta de liderazgo y voluntad política.

La respuesta de los habitantes de la región, es un proceso complejo que es necesario evaluar en el mediano plazo, podemos inferir que está ha sido favorable por la actitud y participación que han tenido hombres y mujeres, jóvenes y especialmente los niños, en todos los trabajos que conjuntamente han realizado con las dependencias gubernamentales.

En relación con las metas planeadas, de mayo del 2001 a abril del 2002, se ejecutaron los planes de actividades municipales alcanzándose los siguientes resultados.

En relación con el fenómeno social del alcoholismo, los representantes municipales de las diversas dependencias de gobierno de los municipios de: Atlapexco, Huautla, San Felipe Orizatlán y Yahualica, se coordinaron al interior del grupo operativo, para definir sus formas de participación y apoyo. El sector salud, conformado por los Servicios de Salud y el IMSS Solidaridad, se responsabilizaron de dar la atención directa a aquéllas personas que tuvieran algún problema de salud por causas del alcoholismo así como el de levantar un censo único de personas alcohólicas en las comunidades seleccionadas como prioritarias e implementar acciones para su atención o canalización; para ello, se dividió el trabajo de cada dependencia de acuerdo a su cobertura, se responsabilizó a los Servicios de Salud de integrar la información y remitirla al coordinador del grupo operativo municipal para su evaluación y seguimiento; el DIF Municipal, Progresá y la SEP, al contar con el recurso humano más amplio (promotoras comunitarias, presidentas comunitarias del DIF, profesores, entre otros) cubrieron la totalidad de las localidades de los municipios, con la promoción de pláticas de prevención

contra el alcoholismo y campañas de sensibilización (obras de teatro y marchas contra el alcoholismo).

La incorporación de Alcohólicos Anónimos, como un organismo no gubernamental, permitió fortalecer las actividades de atención y prevención, contribuyendo a un trabajo más integral.

En la intervención de esta problemática, por medio de los grupos de alcohólicos anónimos, se está atendiendo a un total de 487 personas pertenecientes a 33 comunidades de los seis municipios. (Anexo 17)

Alternativas de empleo, para la atención de esta problemática, los grupos operativos municipales acordaron, previo análisis y sugerencias, el de implementar proyectos productivos y actividades de traspaso en aquellas comunidades que contaran con: mayor población desempleada, recursos naturales y alguna experiencia en este tipo de actividad; para ello, se solicitó la incorporación del área de proyectos productivos dependiente de las presidencias municipales, a fin de aprovechar sus recursos, seleccionando las comunidades a apoyar; DIF Municipal, Progresá, Sector Salud y el Sector Educativo, a través de su personal de campo como el docente, promovieron los proyectos productivos en cada una de sus comunidades donde laboraban y la Dirección General de Escuelas Técnicas Agropecuarias, Región Molango, dio la asesoría técnica y seguimiento a los proyectos.

Hasta la fecha se ha logrado instrumentar 45 proyectos productivos, tales como: paquetes de conejos, aves de postura, cría de pollos, siembra de plantas frutales, beneficiándose a un total de 450 familias pertenecientes a 15 comunidades de los municipios de Huautla, Xochiatipán y Yahualica. (Anexo 18)

Desnutrición Infantil, en los municipios de Atlapexco, Huautla, San Felipe Orizatlán, Xochiatipán y Yahualica, el DIF Municipal, los Servicios de Salud y el IMSS Solidaridad ejecutaron acciones de: censo de peso y talla en menores de 12 años, mediante un formato único de registro y seguimiento, detectando a un total de 15,203 menores con problemas de desnutrición; anteriormente, estas dependencias realizaban esta actividad pero considerando únicamente a menores de 5 años y en registros diferentes, por lo que nunca se contaba con los datos

precisos que permitiera conocer el total de menores con algún problema de desnutrición, al integrarse estas dependencias al grupo operativo municipal, se reconsideró la actividad y universo de trabajo de cada una de ellas, a fin de no duplicar las actividades; al detectarse el número de menores con problemas de desnutrición, estos se están atendiendo principalmente con nutrientes y despensa que proporcionaron los Servicios de Salud, IMSS Solidaridad, DIF Municipal y Progresá, llevándose a cabo el seguimiento de los menores detectados con algún grado de desnutrición y logrando modificar esta en un 16% del total de menores desnutridos pertenecientes a 27 comunidades de los cinco municipios.

Asimismo, se dejó la responsabilidad a los Servicios de Salud para reportar los avances al interior del grupo operativo municipal, mientras que el DIF Municipal y Progresá se encargaron de proporcionar sesiones de orientación y demostraciones alimentarias y hacer la difusión de las actividades con la pinta de bardas y material impreso. (Anexo 19)

Violencia Intrafamiliar, la mayor parte de las actividades fueron coordinadas por la Dirección General de Atención a la Mujer, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado, la cual en acuerdo con los demás representantes del grupo operativo municipal, seleccionaron las comunidades a atender, tomando como referencia a aquellas comunidades con problemas de alcoholismo, en el sentido de que este problema desencadena la violencia familiar, por ello se contó fundamentalmente con el apoyo de las autoridades municipales como del Sector Salud y de la Subprocuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, región Huejutla; se está apoyando a un total de 25 comunidades con 2950 personas orientadas con: sesiones sobre violencia intrafamiliar en los municipios de Atlapexco, Huautla, San Felipe Orizatlán y Yahualica. Atlapexco y Huautla llevaron a cabo pláticas de autoestima y asesoría jurídica y sólo Huautla, implementó: talleres de equidad y género, pláticas de salud sexual y reproductiva y obras de teatro y sociodramas, (Anexo 20)

Migración, la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en Estado y el Extranjero, fue la responsable de coordinar actividades al interior del grupo operativo municipal para la atención al problema de la migración, dicha

problemática sólo se atendió en el municipio de Jaltocán, realizándose reuniones de información y sensibilización sobre el problema a la población como levantando un censo del total de personas que emigran, así se logró sensibilizar a un total de 400 personas pertenecientes a 5 comunidades. (Anexo 21)

En el resto de los municipios se está llevando el censo de población migrante, una vez concluido se planearán las acciones de apoyo a esta población y sus familias.

Contaminación ambiental, los Servicios de Salud en coordinación con el IMSS Solidaridad y el DIF Municipal de los municipios de Atlapexco y Jaltocán promovieron campañas de limpieza y saneamiento ambiental, además de que Atlapexco llevó a cabo eliminación canina, se logró beneficiar a 11 comunidades con estas acciones y sensibilizar a un total de 3800 personas, participando el del sector educativo. (Anexo 22)

La ejecución de estas acciones por problemática social de la estrategia de gobierno, en la mayoría de los seis municipios, se debió fundamentalmente a: el liderazgo del coordinador del grupo operativo municipal; la presencia de las instituciones; interés, apoyo y participación de los Presidentes Municipales o de sus Secretarios Municipales; la motivación de cada uno de los integrantes del grupo operativo municipal; las reuniones mensuales para evaluar los avances obtenidos así como sugerir otras alternativas de solución para atender cada uno de los problemas sociales identificados por la población; la difusión de la estrategia de gobierno en las comunidades así como el compromiso y participación del personal de campo de cada una de las dependencias de gobierno estatal. Por otra parte y para llevar a cabo el seguimiento de la estrategia de gobierno así como la evaluación de las actividades desarrolladas en el Plan de Actividades Municipal, se realizaron aproximadamente 60 reuniones mensuales, una por mes en cada municipio, esto permitió: consolidar la identificación e integración del grupo operativo municipal con la estrategia; dar seguimiento a la ejecución del plan de actividades municipal para que todas las instituciones participantes respondieran al marco del plan establecido, analizando: metas alcanzadas, problemática presentada, participación comunitaria, participación Interinstitucional y recomendaciones (apoyos de nivel estatal a la operación

municipal) y finalmente diseñar un sistema de información de los avances del programa.

Estos son los resultados que hasta la fecha se han alcanzado, los grupos operativos siguen funcionando y se busca que este ejercicio de planeación y organización trascienda los cambios políticos que para el mes de noviembre inician en los ayuntamientos del estado de Hidalgo.

.Asimismo se tiene planeado evaluar el impacto alcanzado en la estrategia de gobierno por municipio y el nivel de participación de las autoridades municipales y de la población como actores sociales. Esto permitirá tener una evaluación integral de la percepción de los actores sociales de la estrategia de gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES

Diversos autores y teóricos desde hace mucho tiempo atrás vienen abordando la problemática de las desigualdades sociales. Las percepciones son obviamente distintas, dependiendo ello del punto de partida de carácter filosófico, ideo-político y/o religioso. Sin embargo, con base en el análisis realizado en el capítulo primero, para nuestra tesis son aplicables las categorías que establece Raúl Bejar Navarro; la desigualdad social es la desigual distribución entre los grupos y clases sociales, sexos y razas de una sociedad, de por lo menos, en lo siguiente: ingresos y consumo de alimentos, propiedad, cultura, ubicación geográfica, derecho al trabajo, acceso a los servicios básicos, poder político, movilidad social y estatus.

Bajo esta perspectiva, se encuentra el estado de Hidalgo, particularmente la región Huasteca Hidalguense, con una industria local tradicional de pequeña escala en donde la mayoría de sus municipios y localidades que la conforman, tienen pocas oportunidades de participación económica y social.

Aunado a esta desigualdad social, los conceptos de pobreza y marginación se traducen en las condiciones de vida en la que se encuentran los habitantes de la región Huasteca; estos fenómenos analizados conceptualmente en el capítulo primero, independientemente de sus diferentes definiciones y métodos de medición espacial que se hagan, aún incorporando indicadores de tipo social, no cambian radicalmente la situación de desigualdad, pobreza y marginación de esta región motivo de investigación de la presente tesis.

Así, desde nuestro punto de vista personal, creemos que la desigualdad social, la pobreza así como la marginación, son fenómenos estructurales resultado del desarrollo económico y social de nuestro país y que durante el proceso de esta investigación de tesis constatamos que la mayoría de la población en la región huasteca hidalguense es pobre.

En tal caso, se reconoce que tal situación éticamente debe ser superada y eliminada. Este planteamiento se debe al hecho de que, desde cualquier perspectiva de análisis, la pobreza es el resultado o producto de algo que es sustancialmente desigual.

Si bien es cierto que la pobreza es una de las manifestaciones de la desigualdad social, los bajos ingresos y aún su distribución desequilibrada no son, ciertamente, la única característica de la pobreza rural en esta región. Esta es un fenómeno multifactorial, algunas de cuyas expresiones son las siguientes: desigual distribución del ingreso, desequilibrio entre estructura económica y demográfica, desempleo y subempleo rural, bajos salarios agrícolas, mecanización agrícola, falta de organización de los trabajadores agrícolas, el uso de la tierra, el acceso a la tecnología, el acceso a los servicios de comercialización, acceso limitado a los servicios básicos, que conllevan restricciones en la utilización de los servicios de salud, educación, vivienda, incluyendo también el suministro deficiente de agua potable y alcantarillado, así como de los servicios de electricidad.

Lo anterior, lo pudimos confrontar con una de las hipótesis de esta tesis, de que la desigualdad y la pobreza desencadenan problemas sociales como son: la migración, el alcoholismo, la drogadicción, la desnutrición infantil, la violencia intrafamiliar y el embarazo adolescente, no obstante, que para estos problemas no existen estadísticas oficiales que permitan cuantificar la realidad social en la que viven los habitantes de estas comunidades.

Analizando los resultados obtenidos en la investigación cuantitativa y cualitativa, concluimos también que estos fenómenos sociales se agudizan más en las localidades rurales y esto puede ser un problema generalizado en las demás localidades rurales del país.

Con base a los testimonios plasmados en el capítulo cuarto, vertidos por los propios actores sociales de la región Huasteca, estos reconocen que el desempleo y el poco ingreso que perciben las familias en sus actividades laborales, expresan principalmente los problemas de la migración, el alcoholismo, la violencia y desintegración familiar y que su reclamo ante las instituciones representantes del Estado, van orientadas a la creación de fuentes de trabajo, proyectos productivos y capacitación técnica, que dinamicen su economía regional y local y paralelamente atender los problemas sociales antes mencionados.

Con relación al análisis desarrollado en el capítulo segundo, sobre el papel del Estado Mexicano y la política social, sea esta universalista o focalizadora, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

concluye, de acuerdo con Carlos Vilas, que el objetivo central de la intervención del Estado en la vida económica y social fue la generación de externalidades que representa crear las condiciones favorables que aseguren la eficiencia y calidad de la oferta privada o la prestación privada de servicios financiados con fondos públicos para la acumulación de capital de determinadas fracciones de la clase empresarial. Así como la forma en que el Estado se relaciona con los pobres mediante la instrumentación de políticas sociales los cuales no alcanzan a combatir la pobreza (particularmente es el caso del Progresá, hoy Oportunidades), esto se traduce que, no es un problema de los programas, ya que estos están subordinados a un esquema global de acumulación, y que a través de los programas sociales solo se busca mediatizar o resolver los problemas inmediatos de la población en extrema pobreza y seguirlas condenando a permanecer en iguales condiciones de pobreza.

Asimismo, corroboramos la hipótesis de que no existe articulación en la instrumentación de los programas sociales de las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal y tampoco una política social integral que permita que a la unidad más pequeña de la administración pública, como lo es el municipio, lleguen los recursos del Estado y se atiendan las prioridades sociales de los habitantes.

En esta línea, y acorde a los resultados de la investigación, aún los programas sociales focalizadores con instrumentos de selección y exclusión de las familias que no califica en extrema pobreza, existen duplicidad de beneficiarios de los programas y por otro lado, existen familias con las mismas características socioeconómicas que no reciben ningún apoyo.

En consecuencia, corroboramos otra de nuestras hipótesis que establece la poca o nula participación de los habitantes en los programas sociales, reconociéndose sólo como simples beneficiarios, la participación comunitaria es muy superficial y esta supeditada a los beneficios que la población pueda alcanzar en ese momento.

Las hipótesis analizadas, se reafirman con las expresiones testimoniales que los actores sociales de esta región le dieron a las reuniones denominadas

diagnósticos de participación social, en donde se propuso "una planeación desde abajo", así como el reconocer el cambio de actitud de los operadores de los programas sociales de gobierno, permitiendo que la población se involucre en todas las fases de instrumentación de estos programas.

Ante el panorama social imperante en la región huasteca hidalguense, caracterizado por la persistencia de la pobreza y la desigualdad social, consideramos que la política social del Estado mexicano debe ser de un carácter universal e integral que considere un enfoque estratégico-estructural y global, orientado a modificar sistemáticamente y con acción multisectorial, la complejidad de causas y manifestaciones de la pobreza y desigualdad social.

Los programas focalizados y diferenciados, son útiles y necesarios cuando la pobreza está muy concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.

Lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Se trata de unos vínculos movibles, que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia, como es el caso presente y futuro de México.

No es posible, en estas condiciones, proclamar la garantía de los derechos económicos y sociales sin atender a la situación y las tendencias económicas. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado, el crecimiento y la política económica no pueden, por sí solos, ofrecer panoramas realistas de equidad y mejoramiento sociales.

La lección por repetitiva debería ser aprendida por los conductores de la política económica del país, aunque sus intereses han sido más coincidentes con los del capital financiero que con los de la población en general. En este sentido las crisis económica-financiera que se desencadenaron a partir de los setentas y en las siguientes décadas coincidentemente con cada término de gobierno (1976, 1982,

1994) han puesto de manifiesto los problemas estructurales de la economía mexicana en la era de la globalización y que refleja contradicciones existentes entre una gran afluencia de capital extranjero y bajo o nulo crecimiento productivo, por lo que se privilegia la especulación, teniéndose que pagar altos costos financieros que dificultan todavía más el crecimiento sostenido que finalmente no llega.

Finalmente, y en relación con la estrategia de gobierno denominada "Trabajando Juntos con un Propósito Común" aplicada en la región huasteca hidalguense, reconocemos que es una propuesta que parte de un ejercicio útil de planeación y organización de las instituciones gubernamentales para trabajar con una visión de integralidad con los habitantes de las localidades rurales en condiciones de extrema pobreza, obteniéndose mejores resultados tanto en la instrumentación de los programas sociales de combate a la pobreza como en las condiciones de vida de la población, rescatando las formas de organización y sentir de colectividad que en otros tiempos han expresado los habitantes de estas localidades para trabajar en la solución de sus problemas sociales.

Sin embargo, sería conveniente que a este tipo de estrategia, como parte de una política social integral, se involucren dependencias responsables de promover el desarrollo agropecuario que favorezca a los campesinos pobres en la región y del país y dar respuesta a la situación del desempleo, generando mecanismos para la comercialización de su producción o bien crear agroindustrias manejadas por los propios campesinos para poder competir en mejores condiciones en el mercado. Por lo que se considera importante la inversión del Estado en infraestructura (camino, drenaje, agua potable y electrificación y vivienda), que reviertan las condiciones de marginación y desigualdad y permitan mayores oportunidades en los aspectos económico, político y social de los habitantes de esta región, generando una política social integral que no se sustente solamente en un programa rector, sino que todos los componentes (programas) se involucren en forma articulada.

Recomendaciones

De las categorías analizadas en la presente tesis tales como: desigualdad social, la pobreza, la marginación, la política social, el modelo económico neoliberal imperante, la relación del Estado con los pobres a través de sus programas de combate a la pobreza, la respuesta de la población beneficiaria ante estos programas, las repercusiones de los programas focalizadores en la dinámica e interrelación de las familias así como los fenómenos sociales que se expresan en las regiones rurales como producto de la pobreza y marginación de sus habitantes, nos permite considerar que de éstas se pueden generar diversas líneas de investigación en el ámbito académico.

Una de ellas sería profundizar en la investigación de los programas de política social focalizadora como el Progresá (hoy Oportunidades) el cual se sustenta en el paradigma del capital humano, en tanto busca dotar de habilidades a los pobres extremos para que puedan desplegar sus capacidades productivas en el mercado, la hipótesis central estaría sustentada en que esta perspectiva no toma en consideración que la pobreza es consecuencia de condiciones estructurales y al no modificar el contexto en el que ésta surge sus resultados se ven muy limitados, ya que el modelo actual de liberalización de la economía, ha ampliado las tendencias de desigualdad social y agudizado los procesos de empobrecimiento. Siguiendo con el estudio del Progresá (Oportunidades), otra línea de investigación sería el de analizar el papel de su recurso humano que promueve el programa en el ámbito comunitario, como lo es la figura de la promotora, la cual es electa por la comunidad o impuesta por las autoridades y con representatividad federal, que le permite tener ascendencia entre las mujeres beneficiarias, ya que de ella depende la aceptación de que tal o cual mujer sea beneficiaria del programa. Esta nueva figura que surge en el ámbito comunitario y puede competir con el poder del delegado municipal o el comisariado ejidal; en este sentido, se considera importante conocer, hasta donde ésta nueva figura está formando parte de una nueva red corporativa de control político y electoral que suplirá a las estructuras viejas que existen en medio rural como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Central Campesina Independiente (CCI).

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. Ander-Egg, Ezequiel, Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad, El Ateneo, 342 pp.
2. Bejar Navarro, Raúl, Dinámica de la desigualdad social en México. Aportes de Investigación No. 19 Universidad Nacional Autónoma de México Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Cuernavaca, Morelos 1987, 37 pp.
3. Bejar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor H. Población y Desigualdad Social en México, Universidad Nacional Autónoma de México- Centro regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos, 1993, 414 pp.
4. Boltvinik Kalinka, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Siglo XXI editores, 2da. Edición 2000, 534 pp.
5. Campos, Julieta, ¿Qué Hacemos con los pobres?, Nuevo siglo Aguilar, 688 pp.
6. Camposortega Cruz, Sergio, Población, bienestar y territorio en el estado de Hidalgo, 1960-1990, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 185 pp.
7. Cordera, Rolando y Tello, Carlos, coordinadores, La desigualdad en México, Siglo XXI Editores, México. D.F., 1988, 334 pp.
8. Cortés, Fernando y Rubalcaba, Rosa María, Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social. 2ª. Edición, Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F 284 pp.
9. Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Osorio Goicochea, Joaquín, coordinadores, Los rostros de la Pobreza, el debate. ITESO, universidad Iberoamericana, Limusa, Noriega Editores, 411 pp.

10. Lenski, Gerhard, Antecedentes sobre la desigualdad social y su origen, trabajo incluido por Stern, Claudio, en La Desigualdad Social, teorías de la estratificación y la movilidad sociales, Sep Setentas N° 147, México D.F 1974, 46 pp.
11. Lerner, Berta, América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, Miguel Ángel Porrua, México 1996, 176 pp.
12. Martínez, Gabriel (compilador) pobreza y política social en México, Instituto Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México 1997, 351pp.
13. Núñez Interiano, Ana Elizabeth, recopiladora, Alivio a la pobreza, análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación, dentro de la política social, Memoria del seminario, Textos Urgentes, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), SEP-CONACYT, Progresá, México, D. F. 1988, 143 pp.
14. Nussbaum, Martha C. y Sen, Amartya, compiladores, La calidad de vida, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 588 pp.
15. Parsons, Talcott, Un enfoque Analítico de la Teoría Estratificación, trabajo incluido por Stern, Claudio, en La Desigualdad Social, teorías de la estratificación y la movilidad sociales, Sep Setentas N° 147, México D.F 1974, 147-188 pp.
16. Pliego Carrasco, Fernando, Participación comunitaria y cambio social, Plaza y Valdez, 315 pp.
17. Rodríguez, Octavio, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI, 361 pp.
18. Rojas Soriano Raúl, Guía para realizar Investigaciones Sociales, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1979, 120 pp.
19. Salles, Vania, Pobreza, pobreza y más pobreza, en las mujeres en la pobreza, GIMTRAP, el Colegio de México, México 1994, 47-71 pp.

- 20 Sánchez Almanza, Adolfo. Marginación e ingreso en los municipios de México, Análisis para la asignación de recursos fiscales. Colección Jesús Silva Herzog. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Miguel Ángel Porrúa, México D. F 2000, 278 pp.
- 21 Schieingart, Martha, (coord.) Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Miguel Ángel Porrúa, 1999
- 22 Stavenhagen, Rodolfo, Estratificación y Clases Sociales, trabajo incluido por Stern, Claudio, en La Desigualdad Social. I, teorías de la estratificación y la movilidad sociales, SepSetentas N° 147, México D.F 1974, 47-70 pp.
- 23 Torres Salcido, Gerardo, María Elena Jarquín Sánchez, Informalidad, Marginalidad y Pobreza: una perspectiva global, Acta Sociológica, Vol. IV Núm. 1, enero-abril 1991, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 13-25 pp.
- 24 Torres Torres, Felipe y Delgadillo Macias, Javier, Bienestar social y metodología del espacio social, UNAM, Escuela de Trabajo Social, Instituto de Investigaciones Económicas. México DF. 1990, 71 pp.
- 25 Valencia Lomelí, Enrique, Gendrau Mónica y Tepichín, Ana María, Coordinadores, Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?, Universidad iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara Jal. 2000, 441 pp.
- 26 Varios Autores, Las políticas sociales de México en los años noventa, coedición, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdez, México, 1998.
- 27 Vélez, Félix, Compilador, La pobreza en México, causas y políticas para combatirla, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económico, México D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 28 Villarespe Reyes, Verónica, La Solidaridad: Beneficencia y Programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 73 pp.
- 29 Vilas, Carlos (coord.). Estado y políticas sociales después del ajuste. UNAM, Nueva Sociedad, 1995.
- 30 Zermeño, Sergio, Castillo Palma, Jaime y Patiño Tovar Elsa. Pobreza y Organizaciones de la Sociedad Civil. Edit. Red Nacional de Investigación Urbana, 2001, 534 pp.

HEMEROGRÁFICO

- 31 Boltvinik Kalinka, Julio, el conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina, una guía para el lector. Revista Comercio Exterior, Vol. 42 núm. 5, mayo 1992 483-489 pp.
- 32 Boltvinik Kalinka, Julio, El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. Revista Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, 354-365 pp.
- 33 Boltvinik, Julio, Hacia una evaluación del desarrollo en el periodo 1984-1994. Revista Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, núm. 246, abril de 1996.
- 34 Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación, 1995. México, 2000.
- 35 Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación, 2000. México, 2002.
- 36 Gobierno del Estado de Hidalgo, proyecto, Trabajando Juntos con un Propósito Común. Documento, Hidalgo 2000, 29 pp.
- 37 Gobierno del Estado de Hidalgo, Resultados finales. "Trabajando Juntos con un Propósito Común". Documento Junio 2002, 50 pp.
- 38 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y Gobierno del Estado de Hidalgo, Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo. 1999, 688 pp.
- 39 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y Gobierno del Estado de Hidalgo, Conteo nacional de población y vivienda 1995.

- 40 Labra, Armando, De pobres, pobreza y empobrecimiento. Política económica vs bienestar. Revista de Economía, Facultad de Economía, UNAM, núm. 246, abril de 1996.
- 41 Lagos Chávez, Irán, Formulas estadísticas en hoja de cálculo para el estudio de la desigualdad social. Documento mimeografiado.
- 42 Laurel, Asa Cristina Pobreza de la Política social, La política social del Neoliberalismo Mexicano. Revista Ciudades, Año 7, N° 2, abril-junio 1995.
- 43 Lustig, Nora Claudia y Székely, Miguel, México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. Washington D. C. 1997.
- 44 Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República.
- 45 Revista Sociológica, Homenaje a Parsons. año 5, núm. 12 UAM Azcapotzalco. México, enero-abril 1990.
- 46 Rosales Ortega, Rocío y Hernández Arteaga, Laura, Los diversos métodos de la investigación sociológica, acta sociológica núm. 3, enero-abril del 200, Facultad de ciencias políticas y sociales, 215-230 pp.
- 47 Sen, Amartya, Sobre Conceptos y Medidas de pobreza, en Comercio exterior, Vol. 42 Núm. 4, México, abril 1992, 310-322 pp.
- 48 Secretaría de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo, Resumen Ejecutivo, México, 2001 26 pp.
- 49 Secretaría de desarrollo Social, Programa Institucional 2001-2006, Educación, Salud y Alimentación. México, 2001, 50 pp.
- 50 Secretaría de Desarrollo Social, Pobreza, conceptos y metodología, Memorias Simposium Internacional, México D.F. 2001, 96 pp.
- 51 Secretaría de Desarrollo Social, Progres, Guía para la titular beneficiaria, lo que necesita saber del programa, Salud, Educación y Alimentación. México, 2001, 72 pp.
- 52 Vilas M, Carlos, ¿Qué hacemos con la pobreza? Revista economía informa, Facultad de Economía, UNAM. Núm. 246, abril 1996.

OTRAS FUENTES

- 53 López Pérez, Sócrates y Raesfeld, Lidya, Evaluación del programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) bajo el diseño de las Políticas Sociales, el caso de las zonas Indígenas de Hidalgo. Trabajo presentado en el Congreso Pobreza y Políticas de Bienestar, Tlaxcala, México 2000.
- 54 Gendrau, Mónica, Evaluación de la Política Social en México en la última década. Trabajo presentado en Congreso Nacional, Pobreza y Políticas de Bienestar, Tlaxcala, México, 2000.
- 55 Guerrero, Emir, Pobreza, algunos elementos teóricos. Trabajo presentado en el Congreso Nacional, Pobreza y Políticas de Bienestar, Tlaxcala, México, 2000.
- 56 Mata García, Bernardino. Pobreza Rural en México, una propuesta para enfrentarla. Trabajo presentado en Congreso Nacional, Pobreza y Políticas de Bienestar, Tlaxcala, México 2000.
- 57 Mota Díaz, Laura, Política Social en México, Reflexiones en torno a las estrategias gubernamentales para enfrentar el problema de la pobreza. Trabajo presentado en Congreso Nacional, Pobreza y Políticas de Bienestar, Tlaxcala, México, 2000.
- 58 Trabajando Juntos con un Propósito Común, Testimonios de los actores sociales de los municipios de Atlapexco, Huautla, Jaltocán, San Felipe Orizatlán, Xochiatipán y Yahualica. Hidalgo, México, abril-mayo, 2001.
- 59 Valverde Ramírez, Benítez y Valverde Ramírez, Gustavo, Percepción de la pobreza de los habitantes del medio rural, trabajo presentado en el Congreso Nacional, Pobreza y Políticas de Bienestar, Tlaxcala, México.2000.

ANEXOS

ANEXO 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TOTAL DE LOCALIDADES

Municipio	Número de localidades	Población total	Hombres	Mujeres
Atlapexco	49	17,101	8,426	8,675
Huautla	65	24,780	12,036	12,744
Jaltocán	27	8,391	4,165	4,226
San Felipe O.	124	38,020	19,341	18,679
Xochiatipán	38	15,894	7,778	8,116
Yahualica	33	19,889	9,803	10,086
Total	336	124,075	61,534	62,541

Fuentes: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995.

ANEXO 2

TOTAL DE LOCALIDADES SEGÚN TAMAÑO Y DISTRIBUCIÓN DE HABITANTES

Municipio	Total de localidades	1-49 habts.	50-99 habts.	100-499 habts.	500-999 habts.	1000-1999 habts.	2000-2499 habts.	2500-4999 habts.	5000-9999 habts.
Atlapexco	49	16	2	18	8	5	0	0	0
Huautla	65	4	6	41	12	1	0	1	0
Jaltocán	27	7	3	15	1	0	0	1	0
San Felipe O.	124	19	14	81	6	1	0	2	0
Xochiatipán	38	3	0	27	4	4	0	0	0
Yahualica	33	1	1	19	6	5	0	1	0
Total	336	50	26	201	37	16	0	5	1

Fuentes: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995.

ANEXO 3

POBLACIÓN DE MÁS DE 5 AÑOS QUE HABLA LENGUA INDÍGENA Y QUE ES MONOLINGÜE Y BILINGÜE, POR MUNICIPIO

Municipio	Población total	Población total de más de 5 años que hablan lengua indígena	%	Población total de más de 5 años bilingüe	%	Población total de más de 5 años monolingüe	%
Atlapexco	17,091	12,458	72.8	10018	80.4	2,433	19.5
Huautla	24,768	18,457	74.4	15,251	82.6	3,194	17.3
Jaltocán	8,377	6,990	83.0	5,796	82.9	1,188	16.9
San Felipe O.	38,008	21,721	57.1	18,045	83.0	3,660	16.8
Xochiatipán	15,865	12,993	81.7	8,223	63.2	4,758	36.6
Yahualica	19,880	14,593	73.3	9,651	66.1	4,936	33.8
Total	123,989	87,212	70.2	66,984	76.8	20,169	23.1

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1995.

ANEXO 4

TOTAL DE VIVIENDAS Y NÚMERO DE OCUPANTES POR MUNICIPIO

Municipio	Total de viviendas	Ocupantes	Promedio de ocupantes
Atlapexco	3,275	17,091	5.2
Huautla	4,661	24,768	5.3
Jaltocán	1,483	8,377	5.6
San Felipe O.	6,397	38,008	5.9
Xochiatipán	2,870	15,865	5.5
Yahualica	3,772	19,880	5.2
Total	22,458	123,989	5.5

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1995.

ANEXO 5

SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS POR MUNICIPIO

Municipio	Total de viviendas	Con agua entubada	%	Con energía eléctrica	%	Con drenaje	%
Allapexco	3,275	1,114	34.0	2,824	86.2	647	19.7
Huautla	4,661	1,472	31.5	4,200	90.1	556	11.9
Jaltocán	1,483	1,172	79.0	1,325	89.3	1,029	69.3
San Felipe O.	6,397	2,552	39.8	5,504	86.0	1,146	17.9
Xochiatipán	2,870	1,300	45.2	2,041	71.1	271	9.4
Yahualica	3,772	1,115	29.5	2,411	63.9	627	16.2
Total	22,458	8,725	38.8	18,305	81.5	4,276	19.0

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1995.

ANEXO 6

POBLACIÓN DE 6-14 AÑOS

Municipio	Población total	Población total de 6-14 años	% población total de 6-14 años que saben leer y escribir	% población total de 6-14 años que no saben leer y escribir
Allapexco	17,091	4,558	86.6	13.1
Huautla	24,768	6,548	81.8	17.8
Jaltocán	8,377	2,072	87.5	12.1
San Felipe O.	38,008	10,346	84.5	15.3
Xochiatipán	15,865	4,352	70.5	29.2
Yahualica	19,880	5,141	69.4	30.4
Total	123,989	27,876		

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1995.

ANEXO 7

POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS CONDICIÓN DE ALFABETISMO Y ANALFABETISMO

Municipio	Población total de 15 años y más según condición de alfabetismo	Población total de 15 años y más alfabeta	% hombres	% mujeres	Población total de 15 años y más analfabeta	% hombres	% mujeres
Atlapexco	9,804	5,929	54.9	45.1	3,872	38.7	61.3
Huautla	14,304	9,847	54.6	45.4	4,440	32.8	67.2
Jaltocán	5,132	2,954	54.4	45.6	2,166	40.7	59.3
San Felipe O.	21,052	13,160	60.0	40.0	7,883	40.0	60.0
Xochiatipán	8,486	4,364	60.0	40.0	4,112	34.9	65.1
Yahualica	11,135	5,619	59.3	40.7	5,510	37.7	62.3
Total	69,913	41,873	56.5	43.5	27,983	37.5	62.5

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1995.

ANEXO 8

MIGRACIÓN REGIÓN HUASTECA HIDALGUENSE

MUNICIPIOS	Total de localidades	Número de localidades con información	Total de emigrantes	Emigrantes al interior del país	Emigrantes a E. U.
ATLAPEXCO	49	5	172	164	8
HUAUTLA	66	5	300	300	
JALTOCÁN	27	5	58	50	8
SAN FELIPE ORIZATLÁN	124	5	280	280	
XOCHIATIPÁN	39	5	192	114	78
YAHUALICA	33	5	27	27	
TOTAL	338	30	1029	935	92

Fuente: DIF Hidalgo, Inventario de Necesidades y Alternativas de Desarrollo; INADE 2000

ANEXO 9

POBLACIÓN DERECHOHABIENTE DE SEGURIDAD SOCIAL 1998

Municipio	Población total	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX
Atlapexco	17,091	0	0	0	0
Huautla	24,768	1,462	0	1,462	0
Jaltocán	8,377	0	0	0	0
San Felipe O.	38,008	0	0	0	0
Xochiatipán	15,865	0	0	0	0
Yahualica	19,880	0	0	0	0

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, edición 1999

ANEXO 10

POBLACIÓN USUARIA DE LOS SERVICIOS MÉDICOS DEL SECTOR SALUD 1998

Municipio	Total	Seguridad Social			Asistencia Social			
		IMSS	ISSSTE	PEMEX	IMSS Solidaridad	SS	DIF	CRM
Atlapexco	13,625				7,546	6,079		
Huautla	23,760		1,279		10,32	12,159		
Jaltocán	14,706				6,122	8,584		
San Felipe O.	43,423		1,353		16,373	25,697		
Xochiatipán	11,072				7,973	3,099		
Yahualica	18,835				10,607	8,228		
Total	125,421		2,632 2.0		49,653 39.5	63,816 50.8		

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, edición 1999

ANEXO 11

UNIDADES MÉDICAS Y PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR SALUD

Municipio	Total	Seguridad Social			Asistencia Social			
		IMSS	ISSSTE	PEMEX	IMSS Solidaridad	SSA	DIF	CRM
Atlapexco	8				2	6		
Huautla	14		1		5	8		
Jaltocán	3				2	1		
San Felipe O.	12		1		6	5		
Xochiatipán	9		1		4	4		
Yahualica	10				4	6		
Total	56		3		23	30		

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, edición 1999

ANEXO 12

PEA Y SUS CARACTERÍSTICAS 1990

Municipio	PEA	PEA ocupada	PEA desocupada	Pertenece al sector			Tipo de actividad	
				primario	secundario	terciario	Empleado u obrero	Jornalero o peón
Atlapexco	3881	3728	153	2958	267	503	550	2073
Huautla	5392	5287	105	4302	253	732	685	2068
Jaltocán	2251	2189	62	1434	340	415	279	1020
San Felipe O.	8451	8266	185	6499	595	1172	975	3587
Xochiatipán	3681	3640	41	3111	265	264	246	1579
Yahualica	4545	4493	52	4006	213	274	251	1991
Total	28201	27603	598	22310	1933	3360	2986	12318

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1990.

ANEXO 13

POBLACIÓN OCUPADA POR RANGO DE INGRESOS

Municipio	Total	Menos de 1 S. M.	De 1 a 2 S. M.	De 2 a 3 S. M.	De 3 a 5 S. M.	De 5 a 10 S. M.	Más de 10 S. M.
Atlapexco	3,728	3,024	418	185	61	33	7
Huautla	5,287	4,342	529	286	78	39	13
Jaltocán	2,189	1,674	365	102	25	19	4
San Felipe O.	8,266	6,516	1,191	318	148	69	24
Xochiatipán	3,640	3,264	215	101	35	18	7
Yahualica	4,493	4,129	202	97	45	14	6
Total	27,603	22,949	2,920	1,089	392	192	61

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1992.

ANEXO 14

TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS, 1991

Municipio	Ejidos y comunidades agrarias			
	Número de ejidos y comunidades agrarias	Número de ejidatarios y comuneros	Superficie ejidal (ha)	% Estatal
Atlapexco	7	2,503	13,749.5	1.28
Huautla	39	4,105	24,576.4	2.29
Jaltocán	15	993	3,204.0	0.29
San Felipe O.	81	5,245	30,675.5	2.86
Xochiatipán	25	2,788	11,498.5	1.07
Yahualica	18	3,350	14,662.0	1.37
Total	185	18,984	98,365.9	9.19

FUENTE: INEGI. Sector Agropecuario. Resultados Definitivos. Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1991. México, 1994.

(ANEXO 15)

"Trabajando Juntos con un Propósito Común"

CUESTIONARIO DE OPINIÓN

Municipio _____ Localidad _____ Fecha _____

Nombre: _____

Sexo: Femenino _____ Masculino _____ Edad _____

Domicilio _____

1.- ¿Cuáles considera usted, que son los 5 principales problemas sociales que existen en su municipio o localidad? anotar en orden de importancia

Problemas sociales	Marque el número correspondiente	Problemas sociales	Marque el número correspondiente
1) Madres Adolescentes		9) Discapacidad	
2) Drogadicción		10) Ancianos	
3) Violencia Intrafamiliar		11) Contaminación Ambiental	
4) Alcoholismo		12) Desempleo	
5) Vivienda		13) Salud	
6) Educación		14) Migración	
7) Delincuencia		15) Convivencia comunal	
8) Desnutrición infantil			

2. - ¿Conoce usted los programas sociales que se lleva a cabo en su municipio o localidad?

Sí _____ No _____

¿Cuáles conoce?

PROGRAMA O SERVICIO	MARQUE CON UNA X
BECAS (estímulo a la educación)	
PROGRESA	
LECHE LICONSA	
SERVICIOS DE SALUD	
DESAYUNOS DIF	
EDUCACIÓN PARA ADULTOS	
PROYECTOS PRODUCTIVOS	
AYUDA A PRODUCTORES (ALIANZA PARA EL CAMPO)	
CONSTRUCCIÓN DE CAMINOS	
SERVICIOS BÁSICOS (VIVIENDA, DRENAJE, ELECTRICIDAD)	
OTROS (ESPECIFIQUE)	

3.- ¿Cómo considera que se llevan a cabo los programas sociales que usted conoce?

Programa o servicio	Marque con una X su opinión		
	1) Bueno	2) Regular	3) Malo
BECAS			
PROGRESA			
LECHE LICONSA			
SALUD			
DESAYUNOS DIF			
EDUCACIÓN PARA ADULTOS			
PROYECTOS PRODUCTIVOS			
AYUDA A PRODUCTORES (ALIANZA PARA EL CAMPO)			
SERVICIOS BÁSICOS (VIVIENDA, DRENAJE)			
OTROS			

4. -¿ Usted o su familia es beneficiaria de algún programa de Gobierno?

Sí _____ No _____

¿Que beneficio recibe? 1- PROGRESA () 2-Beca Estimulo a la educación () 3 Alianza Para el Campo () 4- Leche DIF () 5- Educación Adultos INEA () 6- Construcción de Caminos () 7-Vivienda()8-SALUD() 9- Leche LICONSA () 10- Otros _____

5. - ¿Considera que estas acciones responden a sus necesidades?

Sí _____ ¿porqué? _____

No _____ ¿ por que? _____

¿Cuáles propondría?

Acciones	Tipo de población beneficiaria

6. - ¿ Actualmente participa en algún programa de Gobierno?

Sí _____ No _____

Tipo de participación: Jornadas comunitarias _____ Promotor _____

Otro: _____

Nivel de participación:

Programa o servicio	Marque con una x		
	Amplia	Escasa	Nula
BECAS			
PROGRESA			
LECHE LICONSA			
SALUD			
DESAYUNOS DIF			
EDUCACIÓN PARA ADULTOS			
PROYECTOS PRODUCTIVOS			
AYUDA A PRODUCTORES(ALIANZA PARA EL CAMPO)			
CONSTRUCCIÓN DE CAMINOS			
SERVICIOS BÁSICOS(VIVIENDA, DRENAJE)			
OTROS			

7. - ¿Por qué se ha interesado usted en participar en las acciones sociales del Gobierno?

Tipo de interés	Marque con una X	Tipo de interés	Marque con una X
1) Por interés de mi comunidad		2) Por interés de mi familia	
3) Por el beneficio que recibo		4) Por invitación de algún vecino	

8. - ¿Cómo se enteró de estos programas sociales?

Promoción de la Participación	Marque con una X	Promoción de la Participación	Marque con una X
1) por el delegado municipal		2) Por visitas domiciliarias	
3) En reuniones		4) Por aparato de sonido	
5) Por carteles		6) Radio	
7) Otros			

9. - ¿Conoce usted los servicios que el DIF lleva a cabo en su localidad?

Sí _____ No _____

¿Cuáles conoce?

Servicios	Marque con una X su opinión		
	1) Bueno	2) Regular	3) Malo
DESAYUNOS CALIENTES			
DESAYUNOS DIF			
COPUSI RÚSTICA O TRADICIONAL			
SALUD REPRODUCTIVA			
ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD			
ATENCIÓN A POBLACIÓN EN DESAMPARO			
ATENCIÓN A JÓVENES Y MADRES ADOLESCENTES			
OTROS			

10. - ¿Usted o su familia han sido beneficiarios de algún programa del DIF?

Sí _____ No _____

Beneficios que recibe _____

11. - ¿Ha acudido a las oficinas del DIF Municipal para solicitar algún apoyo?

Sí _____ No _____

Que tipo de apoyo ha solicitado

Tipo de Apoyo	Marque con una x	Tipo de Apoyo	Marque con una x
Ayuda económica		Para trasladar algún enfermo a otra Ciudad	
Ayuda para adquirir medicamentos		Ayuda para adquirir ataúd	
Para la atención de algún familiar enfermo		Para la gestión de apoyos comunitarios	
Denunciar algún tipo de maltrato familiar		Apoyo alimentario	
Otros			

12. - ¿Participa en alguna otra actividad social en su comunidad que no sea promovida por el Gobierno?

No _____ ¿porque? _____

Sí _____ cuáles? _____

¿Quién las promueve? _____

Tipo de participación

Tipo de Participación	Marque con una X	Tipo de Participación	Marque con una X
1) Aporta dinero		4) Ayuda a la promoción	
2) Aporta trabajo		5) Otro	
3) Aporta material			

13.- ¿Cómo es la relación vecinal?:

1) Amistosa _____ 2) Cordial _____ 3) Conflictiva _____ 4) Indiferente _____

14.- Se realizan actividades que fomenten la unión vecinal?

Si _____ No _____

¿Quién las promueve? 1- El delegado Municipal () 2- El Comisariado Ejidal () 3- El Párroco de la Iglesia () 4- promotoras de alguna Institución () 5- líderes naturales ()

15.- ¿Cuál considera que es el interés que predomina en su municipio o comunidad?.

1) Individual _____ 2) familiar _____ 3) colectiva _____ 4) vecinal _____

16.- ¿Cuál de las palabras expresa mejor su sentimiento respecto de la situación que se vive en su municipio.

1- Disgusto () 2- Preocupación () 3- Resignación ()
4- Indiferencia () 5- Esperanza () 6- Entusiasmo ()

17.- ¿Cómo diría que es la situación actual de su municipio comparada con hace dos años

1- Mucho mejor () 2- Mejor () 3- Igual () 4- Peor () 5- Mucho peor ()

18.- ¿Como diría que es su situación familiar comparada con hace dos años.

1- Mucho mejor () 2- Mejor () 3- Igual () 4- Peor () 5- Mucho peor ()

19.- ¿Estaría dispuesto a participar en acciones sociales de Gobierno que respondan a las necesidades de su municipio o localidad?

Si _____ No _____

¿Por qué? _____

20.- ¿Usted cree que el Gobierno debe ser el único responsable de atender los problemas del municipio o localidad?

Si _____ No _____

Quien considera que deben ser responsables	Marque con una X
1) El Gobierno a través de sus instituciones	
2) La población en forma organizada	
3) la autoridad Municipal y local	
4) El Gobierno y la población organizada	

"Trabajando Juntos con un Propósito Común"

MUESTRA**Instrumento Cuantitativo**

Municipio	Población	Numero de familias	Localidades Muestra	Encuestas aplicadas	Total por municipio
ATLAPEXCO	17101	3800	ATOTOMOC ATLAPEXCO COCHOTLA PAHACTLA	8 15 8 8	39
HUAUTLA	24780	5507	PILTEPECO COAPANTLA ACATEPEC COATENAHUAL HUAUTLA	8 9 9 11 18	55
JALTOCÁN	8391	1525	JALTOCÁN AMAXAC CUATECOMACO TZINANCATITLA	6 4 5 4	19
SAN FELIPE ORIZATLÁN	38020	8449	TULTITLÁN HUEXTETITLA BELLAVISTA TALOL SAN FELIPE O. LAS PIEDRAS AHUATITLA	8 8 8 9 22 8 22	85
YAHUALICA	19889	4420	YAHUALICA TLALCHIYAHUALICA TEPEHIXPA CHIATITLA PEPEYOCATITLA	14 8 8 8 8	46
XOCHIATIPAN	15894	3532	XOCHIATIPAN POCANTLA CRUZHICA OHUATIPLA XILICO	10 9 6 8 6	39
Total	124,075	27,033	30	283	283

TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN

COBERTURA Y LOGROS RELEVANTES POR MUNICIPIO Y COMUNIDAD

PROBLEMA SOCIAL	LOGROS	MUNICIPIO	COMUNIDADES PRIORITARIAS ATENDIDAS	PERSONAS ALCOHÓLICAS ATENDIDAS EN A.A.
ALCOHOLISMO	✓ Sesiones de orientación y prevención a población abierta.	ATLAPEXCO	Atotomoc, Cochiscoatitla, Cochoatla, Pachoctla, Tenexco, Tecacahuaco, Santo Tomás,	74
	✓ Aprobación y difusión del reglamento para la distribución y consumo de alcohol.	HUAUTLA	Aquetzpalco, Coapantla, Huemaco, La Mesa, Pitepeco, Acatepec, Zacatipa, Tomayón y Tohuaco II.	104
	✓ Censo de personas alcohólicas y de establecimientos.	JALTOCAN	Amamax II, El Chote y Cabecera Municipal	68
	✓ Atención directa a través de grupos de alcohólicos anónimos.	SAN FELIPE ORIZATLÁN	Ahuatitla, Los Coyoles, Huitzitzilingo, Los Sabinos, Tepantitla y Las Adjuntas	152
	✓ Creación de nuevos centros de A. A.	YAHUALICA	Acalamatitla, Atlajco, Chiatitla, Mesa Larga, Pepeyocatitla, Tlalchihyahualica, Tetla y Zacayahual	89
✓ Presentación de obras de teatro.				
TOTAL		5	33	487

TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN

COBERTURA Y LOGROS RELEVANTES POR MUNICIPIO Y COMUNIDAD

PROBLEMA SOCIAL	LOGROS	MUNICIPIO	COMUNIDADES PRIORITARIAS ATENDIDAS	TOTAL	
				Proyectos productivos	Familias beneficiadas
ALTERNATIVAS DE EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyectos productivos y actividades de traspatio. ✓ Empleo temporal 	HUAUTLA	Aquetzpalco, Coapantla, Huemaco, La Mesa y Pitepeco.	15	150
		XOCHIATIPÁN	Ixtacuátitla, Cruzhica, Santiago Primero, Pocantla y Atlatco.	10	100
		YAHUALICA	Acalamatitla, Atlajco, Chiatitla, Mesa Larga y Zacayahual.	20	200
TOTAL		3	15	45	450

TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN

COBERTURA Y LOGROS RELEVANTES POR MUNICIPIO Y COMUNIDAD

PROBLEMA SOCIAL	LOGROS	MUNICIPIO	COMUNIDADES PRIORITARIAS ATENDIDAS	TOTAL DE MENORES DE 12 AÑOS	MENORES CON ALGÚN GRADO DE DESNUTRICIÓN	MENORES ATENDIDOS	%
DESNUTRICIÓN INFANTIL	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Censo de peso y talla en menores de 12 años. ✓ Orientación y demostraciones alimentarias. ✓ Difusión para la participación social. ✓ Seguimiento a menores desnutridos. 	Atlapexco	Cochotla, Atotomoc, Pachotla, Tenexco y Cochiscoatitla.	6506	2147	733	34
		Huautla	Pitepeco, Coapantla, Huemaco, Aquetzpalco y La Mesa.	8983	2964	272	9
		San Felipe Orizatlán	Ahuatitla, Los Coyoles, Huitzitzilingo, Los Sabinos, Tepantitla y Las Adjuntas	15869	5237	952	18
		Xochiatipán	Ixtacuaitla, Cruzhica, Santiago Primero, Pachiquitla, Pocantla y Atlalco.	6847	2260	305	13
		Yahualica	Acalamatitla, Atlajco, Chiatitla, Mesa Larga y Zacayahual.	7863	2595	156	6
TOTAL		5	27	46068	15203	2418	16

TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN

COBERTURA Y LOGROS RELEVANTES POR MUNICIPIO Y COMUNIDAD

PROBLEMA SOCIAL	LOGROS	MUNICIPIO	COMUNIDADES PRIORITARIAS ATENDIDAS	TOTAL DE PERSONAS ORIENTADAS
VIOLENCIA INTRA FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Talleres para la prevención de la violencia intra familiar ✓ Talleres sobre equidad, género y autoestima. ✓ Asesoría Jurídica. ✓ Sesiones de orientación para prevenir la violencia intra familiar 	ATLAPEXCO	Atotomoc, Cochiscoatitla, Cochoctla, Pachoctla y Tenexco.	400
		HUAUTLA	Aquetzpalco, Coapantla, Huemaco, La Mesa y Pitepeco.	600
		SAN FELIPE ORIZATLÁN	Ahuatitla, Los Coyoles, Huitzitzilingo, Los Sabinos, Tepantitla y Las Adjuntas	1200
		YAHUALICA	Acalamatitla, Atlajco, Chiatitla, Mesa Larga y Zacayahual.	750
TOTAL		4	21	2950

TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN

COBERTURA Y LOGROS RELEVANTES POR MUNICIPIO Y COMUNIDAD

PROBLEMA SOCIAL	LOGROS	MUNICIPIO	COMUNIDADES PRIORITARIAS ATENDIDAS	PERSONAS MIGRANTES	TOTAL DE PERSONAS ORIENTADAS
MIGRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reuniones de información a la población. ✓ Atención a problemas específicos. ✓ Registro de personas migrantes. ✓ Censo de personas migrantes. 	JALTOCÁN	Tlalnepantla, Toltitla, Amaxac II, El Chote y Cabecera Municipal.	58	400
TOTAL		1	5	58	400

TRABAJANDO JUNTOS CON UN PROPÓSITO COMÚN

COBERTURA Y LOGROS RELEVANTES POR MUNICIPIO Y COMUNIDAD

PROBLEMA SOCIAL	LOGROS	MUNICIPIO	COMUNIDADES PRIORITARIAS ATENDIDAS	TOTAL DE PERSONAS SENSIBILIZADAS
CONTAMINACIÓN AMBIENTAL	✓ Campañas de limpieza y saneamiento ambiental.	ATLAPEXCO	Cabecera Municipal, Santo Tomás y Huitzotlaco	1500
	✓ Eliminación canina.	JALTOCÁN	Cabecera Municipal, La Capilla, Vinazco, Octatitla, Potrero, Anacleto Ramos, La Ilusi	2300
TOTAL		2	11	3800

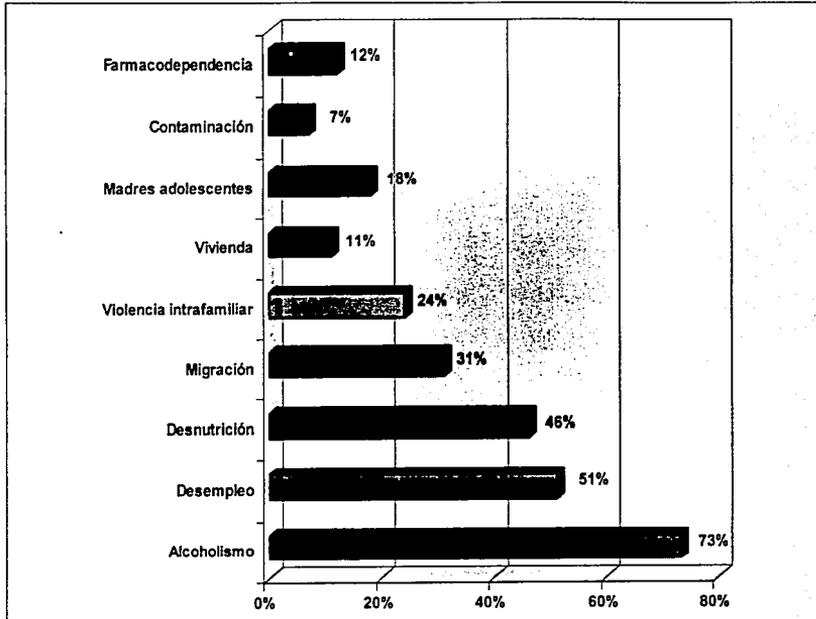
APÉNDICE GRÁFICO

Trabajando Juntos con un Propósito Común

GRÁFICA 1

Problemas Sociales

(concentrado seis municipios)



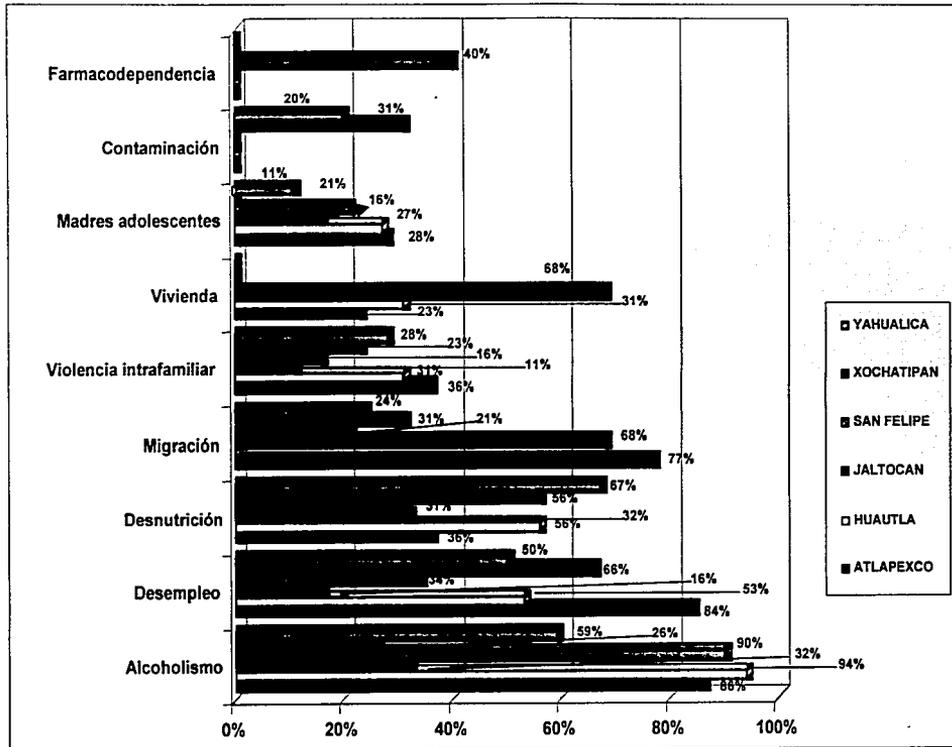
Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo N=283

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Trabajando Juntos con un Propósito Común

GRÁFICA 1-A

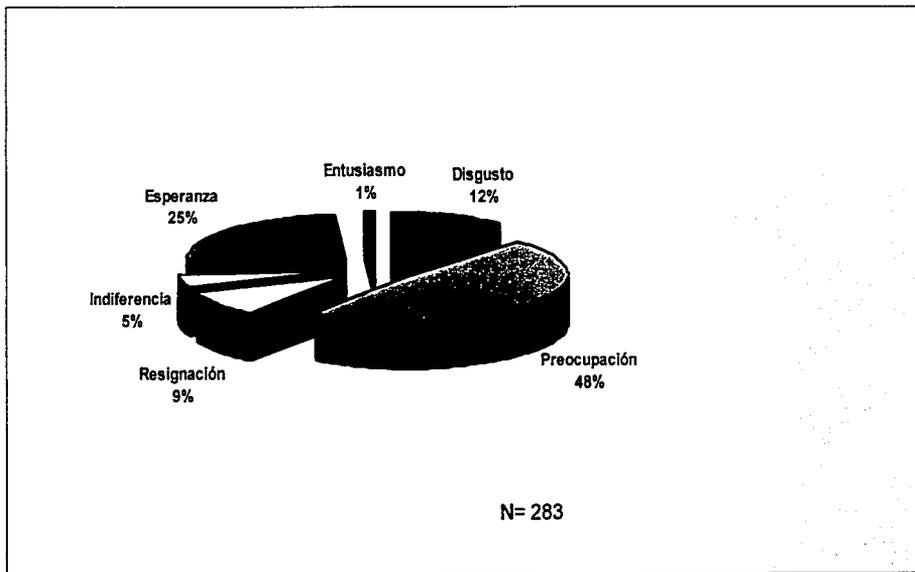
Problemas Sociales Por Municipio



Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo N=283

¿Cual palabra expresa mejor su sentimiento respecto de la situación que vive su localidad?

Concentrado seis municipios

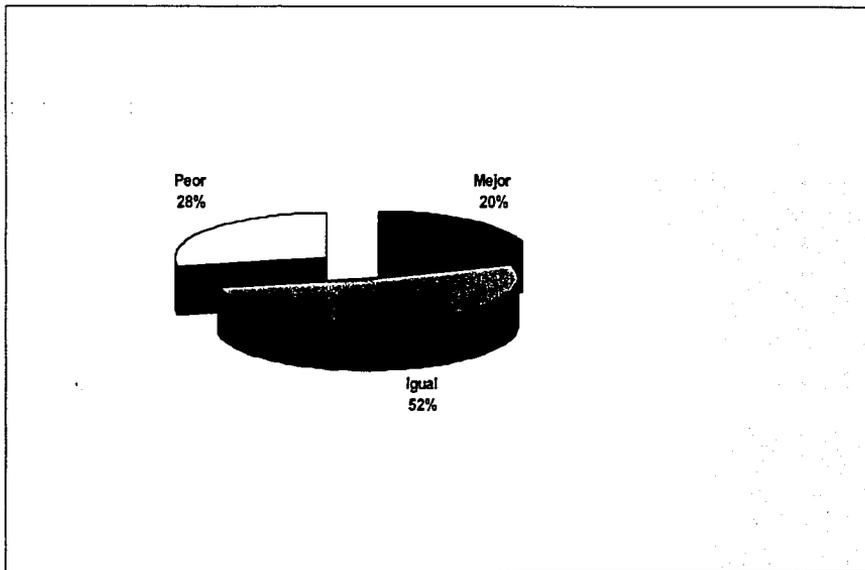


Fuente, cuestionario de opinión, Gobierno del estado de Hidalgo

Trabajando Juntos con un Propósito común

Grafica 3

¿Cómo diría que es la situación actual de su localidad comparada con hace dos años?
Concentrado seis municipios



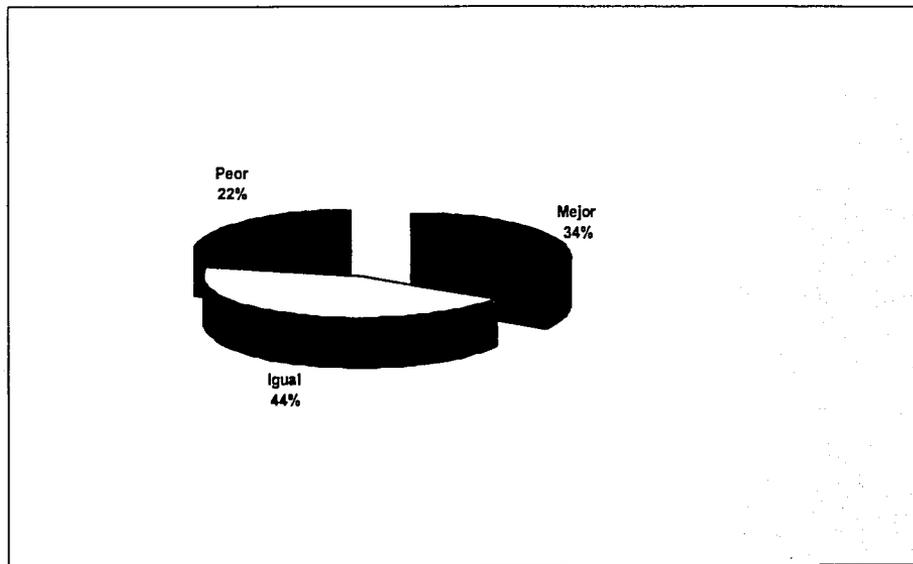
Cuestionario de opinión, Gobierno del estado de Hidalgo

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Grafica 4

¿Cómo es su situación económica familiar comparada con hace dos años?

Concentrado seis municipios

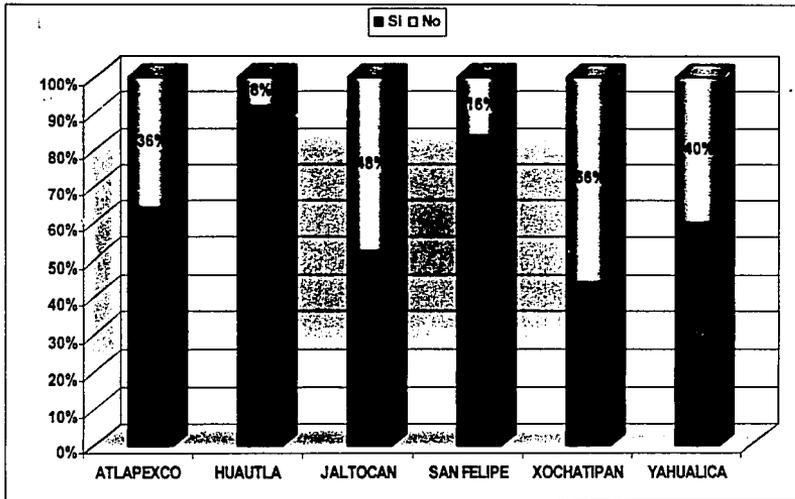


Questionario de opinión, Gobierno del estado de Hidalgo

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 5

¿Los programas sociales responden a sus necesidades?
(Por Municipio)



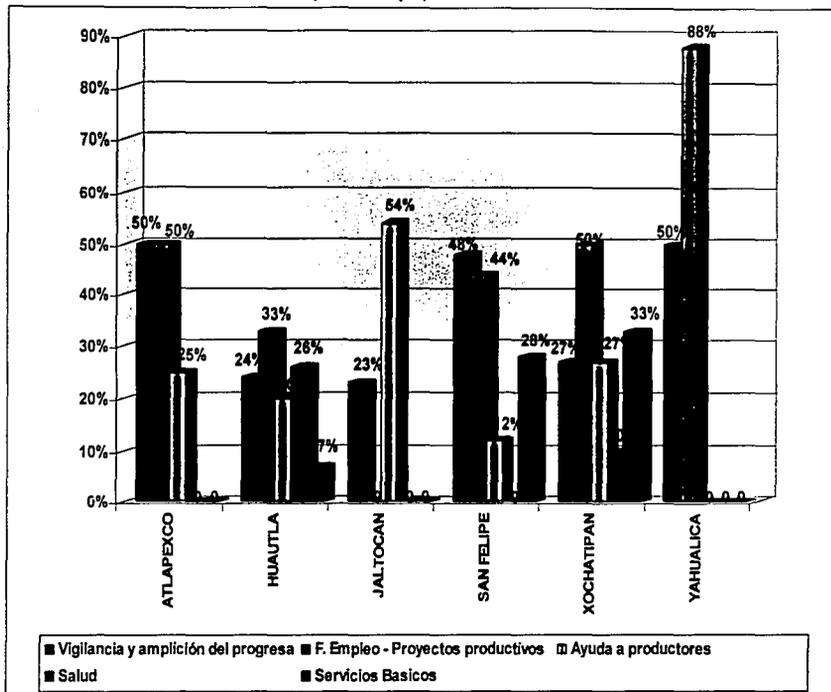
Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo N=283

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 5 A

¿Qué proponen para mejorar sus condiciones socioeconómicas?

(Por Municipio)



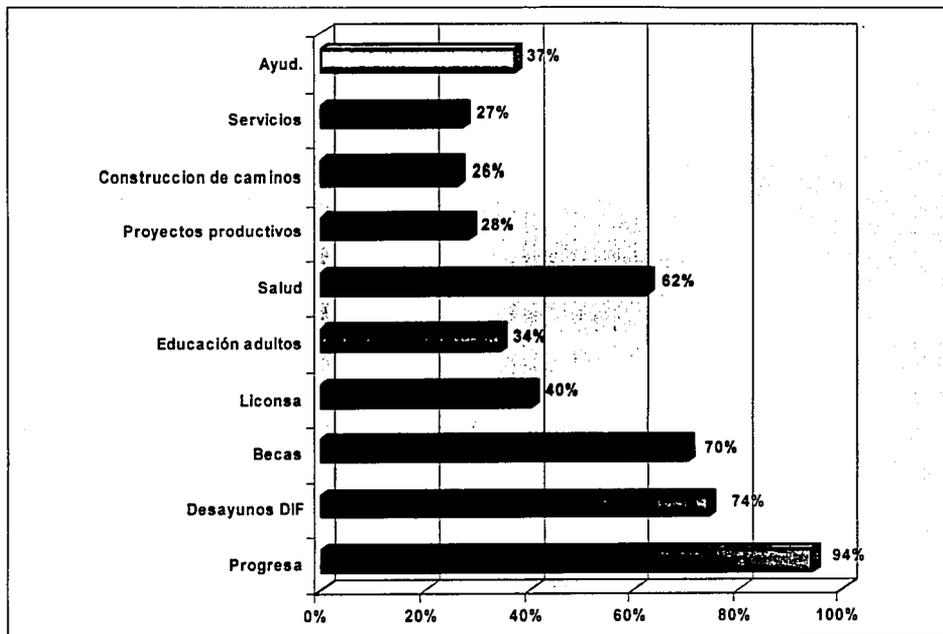
Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo.

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 6

¿Cómo conoce los programas sociales de gobierno?

(Concentrado)



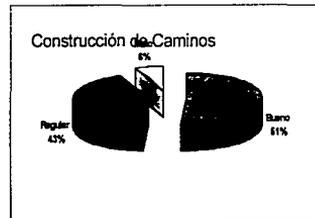
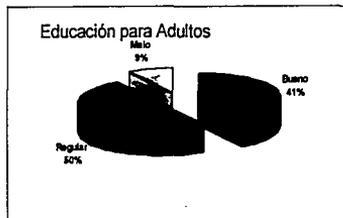
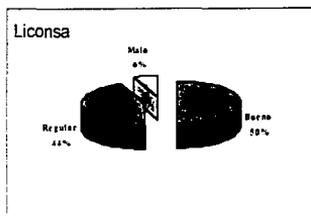
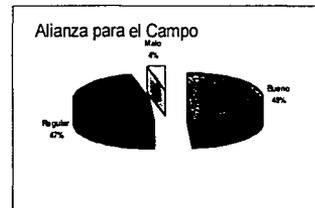
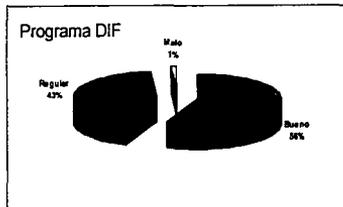
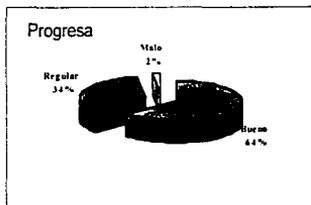
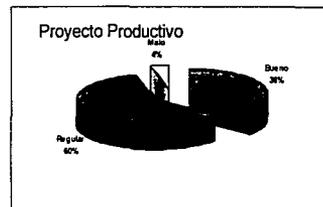
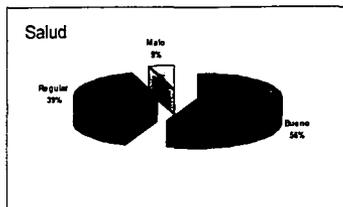
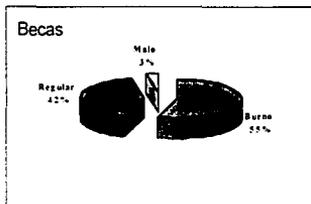
Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo.

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 7

¿Cómo considera qué se llevan a cabo los programas sociales que usted conoce?

(Concentrado por Programa de Gobierno)



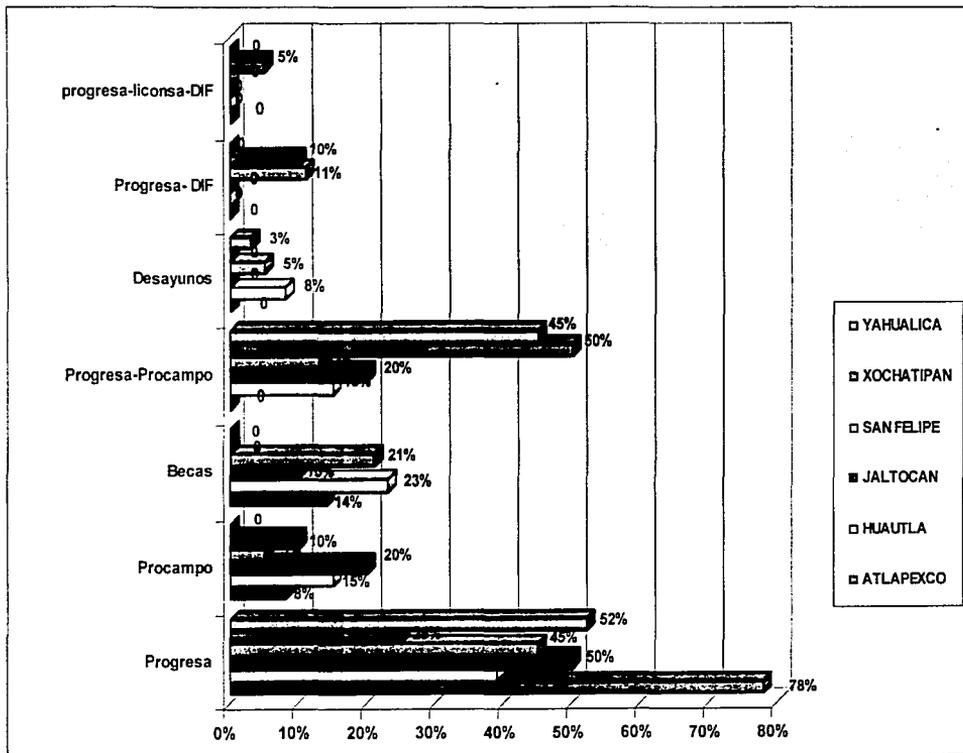
TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Beneficiarios de programas sociales de gobierno

Gráfica 8

(por municipio)

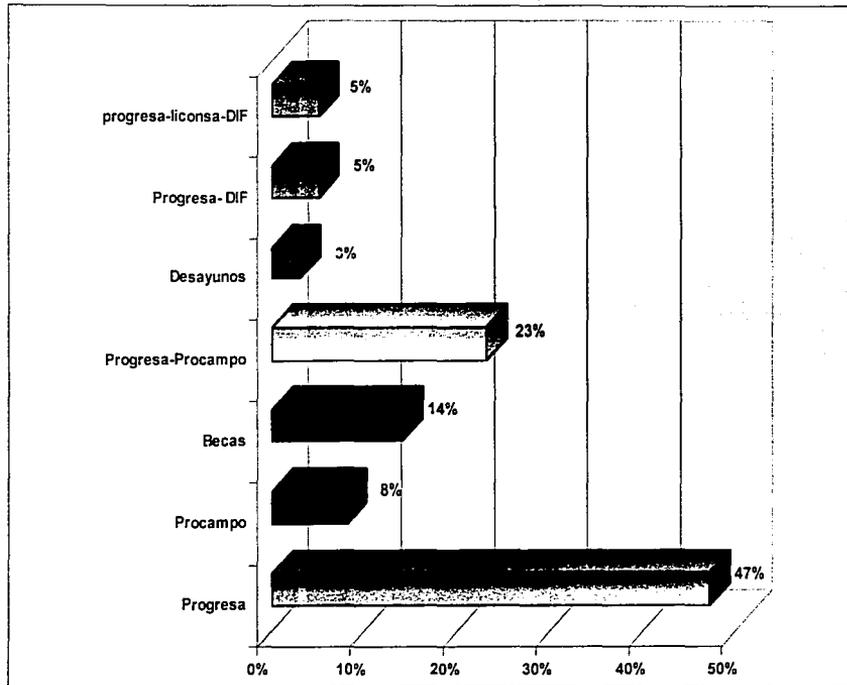


Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo. N=283

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 8 A

Beneficiarios de programas sociales de gobierno
(concentrado)

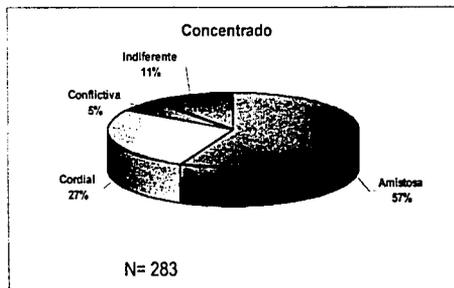


Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo N=283

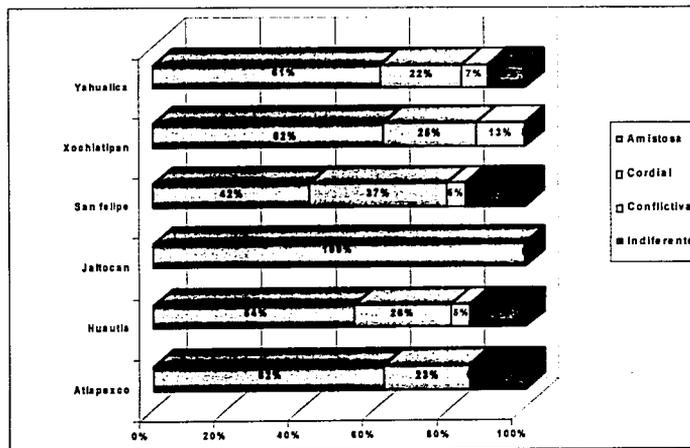
Trabajando Juntos con un Propósito Común

Tipo de relación vecinal en su localidad

Gráfica 9



Por Municipio

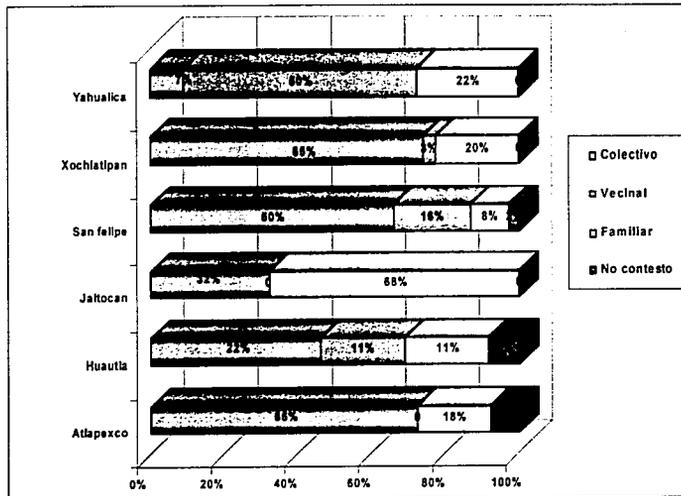
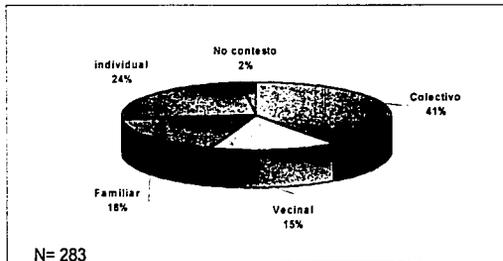


Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo.

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 10

Interés predominante en su localidad

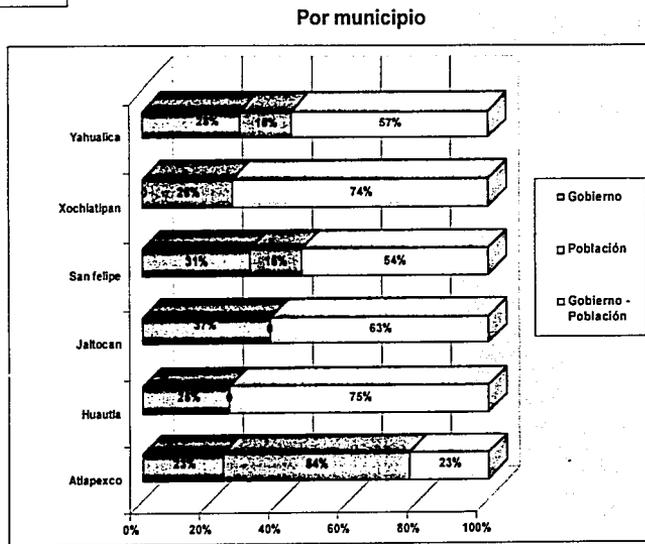
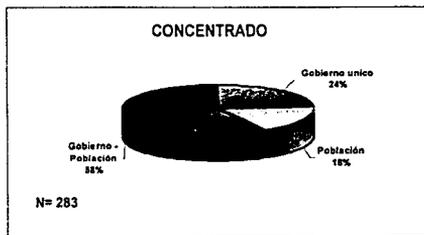


Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo.

Trabajando Juntos con un Propósito Común

Responsabilidad para atender los problemas sociales de su localidad

Gráfica 11

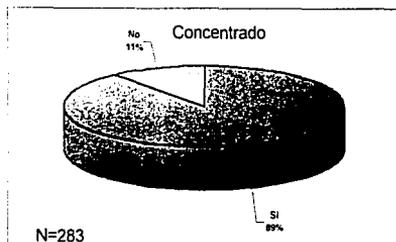


Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo.

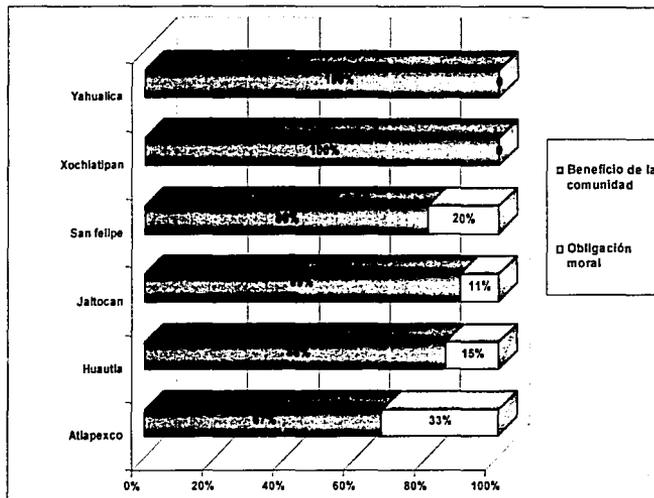
Trabajando Juntos con un Propósito Común

Gráfica 12

Disposición a participar en acciones sociales de gobierno que respondan a sus necesidades



¿Por qué?
(Por Municipio)



Fuente: Cuestionario de Opinión, Gobierno del Estado de Hidalgo.