



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“EVALUACIÓN DEL PAPEL DE LA COMISIÓN NACIONAL
PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
EN EL ESTADO DE OAXACA 2000 - 2005”**

**SEMINARIO DE TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
PRESENTA:
DANIEL MARTÍNEZ RONQUILLO**

**ASESOR:
LIC. JOSÉ LUIS PÉREZ BERMUDEZ**



MÉXICO, D.F., AGOSTO DE 2008.



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.

Introducción.

1. La participación del Estado en la economía

1.1. La doctrina liberal.

1.2. La doctrina intervencionista.

2. La intervención del Estado en el combate a la pobreza específicamente en los pueblos indígenas: Justificación y contribución. Gasto público, política fiscal y entidades involucradas.

2.1. Las fallas de mercado como justificación de la intervención del Estado.

2.2. La participación del Estado y los pueblos indígenas.

2.3. La pobreza.

2.3.1. Carencias básicas.

2.3.2. La zonificación de la pobreza.

2.3.3. Capacidades para abatirla.

2.4. El gasto público.

2.4.1. Orientación social del gasto público: política social, elementos y alcances.

2.4.2. Programas sociales que se aplican a los grupos más vulnerables.

2.5. La Secretaría de Desarrollo Social: objetivos y funciones.

2.6. El papel de la CNDI: funciones y prioridades.

3. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI). Misión, Visión y Objetivos en la atención a los pueblos indígenas. El caso de Oaxaca.

3.1. Situación indígena en el estado de Oaxaca.

3.2. Misión, Visión y Objetivos de la CNDI

3.3. La CNDI y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

4. El estado de Oaxaca y la CNDI. Principales características, problemática indígena y atención.

4.1. Territorio

4.2. Población indígena

4.3. Indicadores socio-económicos

4.3.1. Educación.

4.3.2. Salud.

4.3.3. Ingresos

4.3.4. Ocupación.

5. Conclusiones

6. Bibliografía

Introducción

Durante las últimas 3 décadas se ha pasado de una extensa intervención del Estado en la actividad económica y social a una nueva situación en la cual se ha reducido su participación a favor de los agentes económicos particulares.

Si bien los 80's fueron intervencionistas, a mediados de esa década, ya producto de un nuevo modelo económico, existe un proceso de *desestatización* de la economía: se privatizan empresa, se reduce el aparato estatal, se generan procesos desregulatorios y de apertura comercial.

Todo ello, por supuesto tiene efectos sobre el entramado social a favor de una minoría que incrementa su poder político y económico en detrimento de las mayorías que sufren los flagelos del desempleo, la marginación y la pobreza extrema.

La última década del siglo pasado se caracterizo por el reforzamiento de la idea en torno a que el mercado era el principal rector de la actividad económica y del crecimiento.

La actividad del Estado fue reducida a los principios básicos de un nuevo liberalismo al encargárseles únicamente la soberanía y ser garante de la seguridad jurídica.

La participación que tuvo el Estado mexicano entorno a la problemática social fueron programas de corte asistencialista bajo un perfil de subsidiaridad y solidaridad de hecho, los programas instrumentados por los Gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox se ahondan más con el actual gobierno del mismo perfil.

Llámesese Pronasol, Solidaridad, Oportunidades o Progresas estos programas no actuaban de fondo sino como simples placebos ante los estragos causados por las políticas aplicadas.

Sin embargo en este cuadro de contradicciones y pobreza extrema incluso todavía existían estratos sociales que eran particularmente marginados: los indígenas.

Es por ello que se pretende una revisión de la problemática indígena especialmente en el Estado de Oaxaca entidad que presenta un tercio de la población de ascendencia nativa y cuya marginación así como pobreza es endémica.

Esta investigación aborda el tema de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas en el país en general y el Oaxaca en particular tema que no ha sido abordado lo suficiente. La conveniencia radica en los enfoques que se le dan a la participación del Estado y sus recursos en uno de los segmentos más pobres y marginados.

El ensayo pretende generar un punto de diagnóstico y comparación en torno a justificar la acción del Estado a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI) en el combate a la pobreza y los resultados obtenidos durante el quinquenio 2000-2005 tanto a nivel nacional como dentro del estado de Oaxaca.

Este trabajo reseña los beneficios alcanzados por los pueblos indígenas toda vez que si bien en la promoción y preservación de su cultura e integración nacional se han anotado éxitos, en los aspectos socio-económicos se siguen arrastrando grandes atrasos.

Así mismo analiza los alcances de la política social y combate a la marginación en los grupos indígenas desde la asignación de recursos públicos con la participación

directa de los grupos indígenas y bajos los principios de transversalidad y focalización de los esfuerzos.

La investigación describe la naturaleza de la acción pública en el combate a la pobreza en los pueblos indígenas en el estado de Oaxaca, pasando por los criterios de asignación presupuestal hasta el análisis de los resultados esperados versus los obtenidos

Se procurará el análisis a través de la principal instancia que aborda el problema y el diseño de estrategias de acción de la CNDI antes Instituto Nacional Indigenista (hasta 2003).

Se presentara un análisis de impacto social a partir del principal mecanismos de intervención estatal en lo que a política social se refiere; el gasto público, las asignaciones a rubros sociales y especialmente a los fondos entregados a la CNDI con los cuales se aplican programas de asistencia y fomento a las etnias.

Este trabajo menciona el estado que guarda la aplicación del esfuerzo público en el combate a la pobreza de las zonas indígenas dentro del Estado de Oaxaca así como los alcances conseguidos durante el quinquenio 2000-2005.

1. La participación del Estado en la economía

1.1. La doctrina liberal.

De acuerdo a su plan doctrinal, Stiglitz¹ preponderaba al mercado sobre la acción pública en virtud de una asignación más eficiente de los recursos productivos retomando como principio rector la consideración que generó Adam Smith con su famosa “mano invisible” que de manera sintética expresa que un individuo al buscar su propio interés a menudo promovía el de la sociedad mas eficazmente que si realmente quisiera hacerlo siendo el sistema de precios el hilo conductor.

Milton Friedman², uno de los más acérrimos defensores del capitalismo a ultranza destaca como fundamental la aplicación de un sistema de precios como mecanismo capaz de inhibir la participación del Estado en la economía

Su razonamiento, no carente de lógica, adolece del gran atavismo liberal de creer que el mercado *per se* permite la correcta asignación de los recursos económicos y de que los efectos sociales derivados de los cambios serán corregidos de manera automática.

Para Friedman, el sistema de precios desempeña tres funciones generales: Transmitir información, aportar estímulos y determinar la distribución de la renta. Para fines de este estudio, en lugar de analizar cada función referiremos los límites que tienes estos supuestos.

Primero, cuando de transmitir información se refiere, Friedman simplemente destaca que el Estado es el principal obstáculo del mercado libre pues al disponer de impuestos, aranceles, precios y salarios mínimos e incluso la aplicación de políticas fiscales y monetarias tiende a distorsionar la lectura de los precios.

¹ Stiglitz, Joseph E., La economía del sector público, Antoni Bosch, 2003, 3ª Edición

² Friedman, Milton y Rose: Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico. Barcelona, Orbis, 1983.

La otra falla tiene más que ver con una cuestión de alcances sociales, si bien podría aceptarse sin conceder que la intervención estatal ralentiza e incluso obstaculiza el desempeño eficientizador de los particulares, también es claro que frente a las carencias y necesidades de los grupos más vulnerables, la inacción del Estado significaría desde la marginación hasta la muerte pasando por el conflicto social a gran escala.

Ahora bien el debate entorno a que los precios generan una mejor distribución del ingreso es cuestionable en cuanto se generan una serie de premisas lamentablemente economicistas y sesgadas; que el Estado sólo sea un administrador de la violencia (coerción) y que sus atribuciones se sinteticen en la seguridad de la propiedad privada y de la soberanía y el cuidado social en una simple posición paternalista en un enfoque que no corresponde a los tiempos actuales.

La equitativa distribución del ingreso responde a una serie de factores y premisas entre los cuales destaca de manera fundamental la participación del Estado: bien sea a partir de una política fiscal que tase la riqueza; a través de una participación activa del Estado como colaborador o como productor, la aplicación de una política social activa que atienda los problemas de raíz; el forzar mediante una política industrial integra el mejoramiento de toda la planta productiva ceñiéndose a un plan general de desarrollo que derive en el mejoramiento del bienestar de la sociedad..

De acuerdo a esta Doctrina cabe relegar al gobierno por considerarle un ineficiente administrador de los recursos y en el mejor de los casos un mediocre asignador y redistribuidor de la riqueza pues al intentar el interés público impedía que el particular generase las mismas actividades con una mayor productividad.

Adam Smith³ sostenía que no es necesario el Estado para hacer el bien y que se sirve al interés público simplemente cuando cada individuo hace lo que redundará en su propio beneficio y que el egoísmo es una característica de la naturaleza humana mucho más persistente que la preocupación por hacer el bien, y por lo tanto, constituye una base más sólida para organizar la sociedad mientras que las personas tienen más probabilidades de saber con una cierta precisión qué les resulta bueno que saber qué es bueno para el interés general.

La teoría de Adam Smith, base del neoliberalismo que impregna gran parte de las ideas de Stiglitz se pueden resumir de la siguiente manera:

- Si existe algún bien o servicio que la gente valora pero que actualmente no se produce, se estará dispuesto a pagar por él.
- Los empresarios, en su deseo de hacer dinero, siempre están a la caza de esas oportunidades.
- Si el valor que tiene un determinado bien para un consumidor es superior al coste de producción, el empresario tiene la posibilidad de obtener un beneficio, por lo que decidirá producirlo.
- Asimismo, si existe un método más barato para producir una mercancía que el que utiliza actualmente, el empresario que lo descubra podrá producirla a un precio más bajo que las empresas rivales y obtener así un beneficio.

El beneficio, ganancia, margen, utilidad o excedente es la premisa por parte de las empresas, es una búsqueda de métodos de producción más eficientes y de nuevas mercancías que satisfagan mejor las necesidades de los consumidores.

Sin embargo cabe señalar que incluso entre miembros de una misma corriente ideológica existe la consideración de la contundente realidad que hecha por debajo los supuestos maximizadores del mercado.

³ Smith, Adam, Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones

Al respecto Paul A. Samuelson⁴ escribe que “Una economía ideal de mercado es aquella en la que todos los bienes y los servicios se intercambian voluntariamente por dinero a los precios de mercado. Un sistema de este tipo extrae de los recursos existentes en la sociedad los máximos beneficios sin la intervención del Estado. Sin embargo en el mundo real ninguna economía se ajusta totalmente al mundo idealizado de la mano invisible que funciona armoniosamente, sino que todas las economías de mercado tienen imperfecciones que producen males como una contaminación excesiva, desempleo y los extremos de la riqueza y la pobreza”.

1.2. La doctrina intervencionista.

El principal exponente de esta doctrina es Manuel Castells⁵, Sociólogo español cuya obra “la Era de la Información” que incluye los títulos de “La sociedad en red”, “El poder de la identidad” y el “Fin del milenio” le han granjeado un puesto aparte en análisis del mundo moderno sobre todo por la aparición de la revolución informática.

En la “Sociedad en red” Castells afirma que la identidad personal se define a partir de la conexión a una red, antes que por la ubicación dentro de una familia, clan, tribu o Estado. Respecto a esto afirma “En un mundo de flujos globales de salud, poder e imágenes, la búsqueda de la identidad colectiva o individual, asignada o construida, se vuelve la fuente fundamental del sentido social” en este sentido el autor refiere la existencia de una tecno-elite, globalmente conectada *versus* identidades comunitarias atrincheradas en lo local.⁶

⁴ Samuelson, Paul A., et al. Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica, Mc Graw Hill Interamericana Editores, 2006.

⁵ Castells, Manuel, La Era de la Información Economía, Sociedad y Cultura, Siglo XXI Editores, 1996.

⁶ En <http://www.mundodeltrabajo.org.ar/imtarchivos/castells.htm>, Octubre, 2007.

Frente al proceso de globalización, Castells presenta el fenómeno de la localización donde las identidades serán absorbidas en la red o simplemente excluidas por ella.

Dentro de este flujo ingente de información, de tecnología, de capitales, de mercancías Castells se pronuncia por un Estado que pasa por la transición del decidir y ordenar a una situación de incitar y negociar.

A la pregunta específica que si los retos derivados de la globalización han sobrepasado las capacidades del Estado excluyéndolo de generar políticas públicas significativas, Castells contesta lo siguiente:

“Los Estados han dejado de ser soberanos, por muchas declaraciones que hagan. Sean grandes o pequeños, no tienen por si mismo capacidad de controlar los flujos globales de capital, de tecnología, los medios de comunicación o el Internet. Eso no quiere decir que desaparezcan. Los Estados Nacional son construcciones históricas que representan identidades, coaliciones de intereses y proyectos nacionales; van a seguir existiendo. Los futurólogos que predicen su desaparición simplemente reflejan una ideología neoliberal...”⁷

Y continúa “... Lo que ocurre es que, en este momento, la función del Estado es, más que gobernar, navegar en este mundo cambiante de flujos de información y riqueza que constituyen el planeta, mientras tratan de combinar los distintos grupos de intereses. Muchos Estados se están adaptando a través de dos procedimientos. Por un lado, a través de alianzas de Estados, con la organización de redes interestatales y la construcción de instituciones supranacionales que puedan conseguir un mayor poder de negociación e influencia en este mundo de flujos globales. Y, por el otro, con la descentralización regional y local que permita

⁷ <http://www.publimatic.com/hacecuerpo.php?d=nuevosrumbos&numart=386&numedi=2002-07-01&seccion=especial%20manuel%20castells>, Octubre, 2007.

a las entidades públicas tener mayor flexibilidad para adaptarse a estos continuos cambios de flujos de comercio, capital e información”⁸

Por su parte, el maestro José Ayala⁹ manifiesta una posición más crítica respecto al papel que debe cubrir el Estado, reconoce que existen fallos en el Estado uno de los cuales, la corrupción, somete a duras pruebas su desempeño, sin embargo también tiene claro que un ente centralizador, que coordine un proyecto de crecimiento conjunto, integrador y de amplio espectro social es indispensable en la construcción de una economía fuerte.

A este respecto cabe destacar nuevamente a Samuelson que afirma “en las economías modernas, el Estado asume muchas tareas en respuesta las fallas del mecanismo de mercado”¹⁰ así como una activa participación en proyectos de alto espectro social. El Estado, continúa la afirmación, regula algunos sectores mientras que subvenciona otros como es el caso de la educación y los servicios de salud. Tiene, además, una activa participación en el fomento, promoción y realización de un proyecto de desarrollo a nivel nacional.

Claramente se distingue de los postulados clásicos y neoclásicos y aunque admite la participación activa del mercado como asignador de recursos también tiene claro que el Estado debe corresponsabilizarse en el desarrollo del país.

Lamentablemente reconoce que la puesta en marcha de un modelo teórico ajeno a la realidad mexicana, la inaplicabilidad real y sus supuestos utópicos ha derivado en grandes injusticias sociales.

José Ayala clarifica la economía convencional registrando las fallas de mercado, la selección adversa, el riesgo moral y la información asimétrica que les integran, ya sea del lado de la oferta o de la demanda.

⁸ Ídem

⁹ Ayala Espino, José, Economía Pública, FE, UNAM 1997

¹⁰ Samuelson, Paul A., Op Cit

Así mismo critica el carácter normativo de la teoría neoclásica que, “aferrada a las ideas de la competencia perfecta, vaciamiento de mercados y equilibrio general, se encuentra imposibilitada para dar cuenta cabal de las realidades económicas, de manera que, según se hacen presentes las imperfecciones del mercado, hasta llegar al monopolio, la soberanía de los consumidores que prometió Adam Smith va dejando jirones de dignidad en el camino”.

La teoría positiva, como el institucionalismo al que se adhirió José Ayala intentan reflejar un mundo económico en el que los agentes no están condenados a la esclavitud de sus aficiones egoístas y maximizadoras de utilidad y beneficio, no existe la ocupación plena ni el equilibrio general, en donde, en fin, hay Estado, instituciones e incontables imperfecciones, sin que los mercados puedan vaciarse ni los agentes sean sólo tomadores de precios, a partir de la revelación de sus preferencias.

La posición del Dr. Ayala tiende a ser refrendada por otros reconocidos estudiosos del papel que debe de cumplir el Estado como lo son Norberto Bobbio y Marcos Kaplan.

Al respecto, cabe recordar que el Estado desempeña tres grandes funciones económicas en las economías de mercado:

- a) Alienta la eficiencia mediante el fomento de la competencia, frenando las externalidades negativas y suministrando bienes públicos;
- b) Fomenta la equidad utilizando los programas fiscales y de gasto para redistribuir el ingreso a favor de determinados grupos, y
- c) Promocionando la estabilidad y el crecimiento macroeconómico – reduciendo el empleo y la inflación así como fomentando el crecimiento económico- por medio de la política fiscal y de regulación monetaria.

Norberto Bobbio¹¹ parece encontrar más elementos para impugnar el papel del Estado en las “democracias” actuales al observarles características negativas: “subordinación de los individuos a los grupos organizados que luchan por intereses particulares en detrimento de la representación política general: permanencia del poder invisible que actúa a espaldas y sin el conocimiento de la colectividad (negociaciones secretas); creciente poder de los técnicos y las burocracias e ingobernabilidad derivada de la incapacidad de las autoridades nacionales para procesar el conjunto de las demandas sociales (entre otros problemas).

En el mismo tenor Marcos Kaplan¹² refiere que el sistema capitalista crece a la sombra de una estructura estatal que le procura las condiciones idóneas para lograr reproducirse y perpetuarse: “El capitalismo no se instaura, no se reproduce ni se desarrolla, no organiza la dominación, exclusivamente a partir de sus propias fuerzas y a través de sus mecanismo inherentes. Ello ha requerido por el contrario la permanente presencia y la activa intervención del Estado... El capitalismo parece no ser capaz de constituirse, reproducirse y desarrollarse, y de superar sus crisis, solamente por sus propias fuerzas”.¹³

El Estado se ha ido adecuando a las condiciones cambiantes sin embargo su participación resulta fundamental, indisoluble e indispensable en la dinámica de cualquier sistema.

Con del desarrollo capitalista el Estado no solo interviene como mediador de conflictos, proveedor de seguridad jurídica y orden público sino además interviene y disminuye el choque socio – económico provocado por los ciclos económicos asumiendo una abierta participación mediante políticas monetarias y fiscales así

¹¹ En www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entry ID=792), Octubre, 2007.

¹² Kaplan, Marcos, Estado y Economía” a la memoria de Marcos Kaplan, Correa, Eugenia en “Homenaje a Marcos Kaplan” Becerra Ramírez, Manuel Coordinador, IIJ, UNAM 2007.

¹³ Ídem

como la provisión de bienes públicos para satisfacer a segmentos de la población socialmente vulnerables.

Además, en un contexto de globalización, el Estado tiende a revalorizarse y refuncionalizarse en un proceso de integración jerárquico, asimétricamente interdependiente bajo un sistema de dominación mundial con países desarrollados-centrales y dominantes y países en desarrollo, periféricos y dominados. Este proceso que genera concertación de poder para unos y brechas económicas y sociales para otros genera una incapacidad para adoptar política internas que atiendan sus propios intereses siendo dominados por aquellos que detentan una hegemonía sobre los más pobres.

Las crecientes contradicciones y crisis hacen indispensable un continuo incremento de la intervención del Estado en la economía de tal forma que las “...contradicciones, conflictos y crisis, revelan una vez más que las condiciones generales para la reproducción y crecimiento del sistema, para la acumulación y rentabilidad, y para la competencia y las confrontaciones internacionales no son aseguradas automáticamente por el libre funcionamiento y los mecanismos y comportamientos económicos de las empresas privadas y del mercado”.¹⁴

Por último, Kaplan sintetiza esta pérdida de espacio del poder público versus la oligarquía financiero-especulativa en los que se refiere al margen de acción social: “La reducción de la intervención y autonomía del Estado, de su inversión productiva, de sus ingresos y gastos, de sus funciones rectoras y promotoras, crean o refuerzan el estancamiento y la regresión, el empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios, la generación de población redundante, las situaciones negativas y destructivas. Con ello se multiplican y se agravan los conflictos sociales y las crisis políticas, las dificultades del Estado, los obstáculos a la democratización y al imperio de la Ley”.¹⁵

¹⁴ Ídem

¹⁵ Ídem

2. La intervención del Estado en el combate a la pobreza específicamente en los pueblos indígenas: Justificación y contribución. Gasto público, política fiscal y entidades involucradas.

2.1. Las fallas de mercado como justificación de la intervención del Estado.

El debate que se abre ahora respecto a las vistas doctrinales con las que se analiza la participación del Estado involucrando aquellas actividades que, bien sea por falta de utilidad económica privada o de voluntad, no son atendidas como necesidades susceptibles de satisfacerse haciendo indispensable el accionar estatal.

Pareto mencionaba que la economía es eficiente únicamente en determinadas condiciones dentro de las cuales la más importante era que el mejoramiento en las condiciones de una persona (o grupo de ellas) no debía ser en detrimento de otra u otras tantas.

Se dice de una distribución de riqueza respecto a otra es eficiente según Pareto cuando alguno de los individuos ha visto aumentada su utilidad, sin que haya disminuido la de ningún otro. La eficiencia según Pareto es todo cambio en el que algún individuo obtiene más utilidad sin que disminuya la utilidad de ningún otro. Realizando sucesivos mejoramientos paretianos se alcanzará una situación óptima. Un óptimo paretiano es una situación en la que nadie puede conseguir un aumento en su utilidad total sin que ello implique disminución en la utilidad de otro.¹

Sin embargo, la Ley de Pareto reconoce que la desigualdad económica es inevitable en cualquier sociedad debida en gran medida a que existe una

¹ En <http://www.eumed.net/cursecon/4/optimo.htm>, Octubre, 2007.

distribución desigual de la riqueza en la que una minoría de la población detenta la mayor parte mientras que la mayoría restante posee un menor acceso a ella.²

Atendiendo la premisa liberal de que el mercado resulta el más eficiente asignador de recursos productivos se analizan sus principales limitaciones.

Existen 5 condiciones en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto. Se denominan fallas de mercado y sirven para justificar la intervención del Estado:

⇒ **Los monopolios o ausencia de una fuerte competencia**³

- Es una situación que se da cuando una empresa, en ausencia de otros vendedores, goza de un mayor margen para establecer el precio y con ello maximizar sus beneficios en un contexto donde no existen productos sustitutos o alternativos.

Efectos sobre el bienestar por la existencia de monopolios.

- a) En determinadas circunstancias puede ser más eficiente que exista una sola empresa sin embargo debe de existir una regulación clara que restrinja sus posibles excesos y magnifique sus efectos positivos.
- b) Los efectos perniciosos superan la índole económica pues con tal de sostener las ganancias extraordinarias derivadas de la posición ventajosa en el mercado, los monopolios sean público o privados socavan en muchos casos las estructuras jurídicas y administrativas fomentando la corrupción y una mayor injusticia en la distribución de la riqueza.

² En, <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/diagramapareto.htm>, Octubre, 2007.

³ En <http://www.eumed.net/cursecon/8/Los%20monopolios.htm>, Octubre, 2007.

⇒ **Los bienes públicos**

Existen bienes que no son suministrados por el mercado o bien que lo son en cantidad insuficiente a los que se denominan bienes públicos puros y tienen dos propiedades básicas:

1. No cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas. Formalmente, el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un coste marginal nulo.
2. En general es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público.

El hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos o suministren pocos, justifica muchas de las actividades del Estado como por ejemplo el caso del alumbrado público y la seguridad nacional o el tema central de este estudio: el combate a la pobreza.

⇒ **Las externalidades**

Básicamente se trata de la afectación, negativa o positiva, que una actividad o negocio hace recaer sobre la sociedad u otras empresas:

- Externalidades **negativas**: en los que una empresa impone un coste a otras pero no las compensa.
- Externalidades **positivas**: en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio.

El Estado contribuye de manera decisiva al sancionar las primeras o bien incentivando a las segundas.

⇒ **Fallas en la información**

Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo poca o inexacta información.

Sus enemigos sostienen que son innecesarias (ya que el mercado competitivo ofrece incentivos a las empresas para que revelen la información pertinente), irrelevantes (ya que los consumidores prestan poca atención a la información que la ley obliga a las empresas a revelar) y costosas tanto para el Estado, que debe velar por su cumplimiento, como para las empresas, que deben cumplirlas.

Sus defensores alegan que, aunque es difícil aplicarlas eficazmente, son útiles ya que la intervención del Estado busca remediar esta falla de mercado: al considerar que la información es, en muchos aspectos, un bien público; suministra información a una persona más no supone reducir la cantidad que tienen otras.

⇒ **El desempleo, la inflación y el desequilibrio**

Tal vez el síntoma más admitido de las fallas de mercado sea el elevado índice de desempleo que ha acosado al sistema capitalista.

El hecho de que haya una falla de mercado, como que los mercados no sean capaces de generar pleno empleo, no significa que tenga que intervenir el Estado. Hay que poder demostrar, además, que existen medidas mediante las cuales el Estado puede mejorar el funcionamiento de la economía.

La redistribución de la renta y los bienes preferentes⁴ suele además justificar la intervención del Estado más allá del ámbito de la seguridad y la soberanía:

- La distribución de la renta. El hecho de que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto, no nos dice nada sobre la distribución de la renta, ya que los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual y dejar a algunas personas unos recursos insuficientes para vivir.⁵
- Cabe recordar que en las políticas monetaria y fiscal tiene el Estado dos poderosos instrumentos para revertir efectos nocivos sobre la economía productiva y con la política social para hacer los ajustes necesarios con aquellos efectos negativos que afecten a los grupos vulnerables.
- El temor de que el individuo pueda no actuar en aras de su propio interés. Evaluar el bienestar de cada individuo de acuerdo con sus propias percepciones (como ocurre con el principio de la eficiencia en el sentido de Pareto) es un criterio inadecuado para juzgar el bienestar, ya que los consumidores pueden tomar decisiones “malas”, aún cuando posean una información completa. Por efecto el consumo de nicotina, alcohol, cinturones de seguridad, comportamiento social, etc.

Ahora bien, ya la historia se ha encargado de hacer evidente que una visión paternalista de acción estatal tiende a acarrear mayores males a los remedios planteados (como es el caso de un incremento en el déficit público para buscar paliar el desempleo) pero ello no necesariamente significa la inacción gubernamental en la atención de los problemas nacionales. Caben entonces la medida y la medianía para corresponsabilizar los esfuerzos de la sociedad privada en busca de sus beneficios y la acción estatal en busca del bienestar social.

⁴ Son aquellos necesarios para permitir el desarrollo pleno de los individuos como lo son la educación, la salud, la vivienda digna etc.

⁵ Tomemos el caso de México, donde existen 26 multimillonarios mundiales que comparten territorio con 60 millones de pobres. Di Constanzo, Mario, La Jornada, edición 26 de Agosto 2007.

2.2. La participación del Estado y los pueblos indígenas.

El análisis de las actividades del sector público tiene dos aspectos⁶:

- 1) **el enfoque normativo** que se ocupa de lo que el Estado debería hacer, y
- 2) **el enfoque positivo**, que se ocupa de describir y explicar tanto lo que se hace realmente como sus consecuencias.

Enfoque normativo del Estado

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar son útiles porque definen claramente el papel del Estado. Si no hubiera fallas en el mercado ni bienes preferentes, lo único que debería hacer el Estado es ocuparse de la distribución de la renta. Ya que el sistema de empresa privada garantiza que los recursos se utilizarán eficientemente.

Pero cuando hay fallas en el mercado y el Estado necesariamente debe intervenir, hay que tener en cuenta dos observaciones:

- 1) hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de todo el mundo, sin empeorar el de ninguna persona.
- 2) demostrar que en el intento de remediar una falla de mercado, no es probable que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejora propuesta en el sentido de Pareto.

⁶<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/sepure/Docencia/resumenesclase/clases%2022y29-03/pres%20stiglitz.doc>, Octubre, 2007.

Además, el hecho de que puedan existir medidas gubernamentales que generen mejoras en el sentido de Pareto no implica necesariamente que la intervención del Estado sea deseable.

El análisis del papel del sector público basado sobre los fallos del mercado es en gran parte un enfoque normativo. Proporciona unos fundamentos para identificar las situaciones en las que debería intervenir el Estado, matizados por la consideración de los posibles fallos de tal intervención.

Enfoque positivo del Estado

Describe las consecuencias de los programas y cuales deben de ser los esquemas de acción del Gobierno como garante del interés público, por ejemplo la atención integral en Salud, Empleo, Educación y en general las condiciones mínimas que garanticen bienestar a la población. Si se comprende plenamente la naturaleza de la administración pública, también se entenderá plenamente lo que haga el gobierno.

Claramente se establece que el papel del Estado va más allá de un simple proveedor de bienes públicos y preferentes pues ya se demostró que un gobierno simplemente asistencialista tiene a obtener resultados mediocres afectando además a las finanzas públicas, tampoco se trata de dejar todo en manos del mercado ni mucho menos desentenderse de la problemática social.

Se trata de tener una visión estratégica, que involucre la participación activa y propositiva de los interesados en ser parte del desarrollo social, tal como es el caso de los grupos indígenas.

Tal oportunidad se brindo en 2002 mediante una Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, políticas públicas y reforma Institucional la cual fue auspiciada por el Instituto Nacional Indigenista con el afán de proponer transformaciones políticas

profundas más allá de los planteamientos de los años sesenta y setenta de simples peticiones vinculadas a la satisfacción puntual de necesidades básicas en materia de educación, salud, insumos para el campo o caminos rurales.

Se trata ahora de cimentar una nueva relación con el Estado, en sus tres niveles y con los 3 poderes de la Unión donde se reconozca la identidad indígena e instituciones a partir de elementos culturales que le identifican y en los cuales convergen procesos sociales fundamentados en la participación comunitaria, en la autoafirmación y en la autodeterminación.

Se concibe una nueva relación donde se garanticen políticas públicas y programas con objetivos estratégicos, de largo plazo y efecto duradero como por ejemplo en la educación mediante el fortalecimiento de las lenguas nativas y una reforma educativa que plantee programas bilingües e interculturales.

Asimismo se generó la necesidad de promover la difusión de la cultura indígena con el propósito de alentar y fortalecer su integración en la sociedad mediante una actitud de respeto a la diversidad cultural que permita la coexistencia de los diferentes grupos socioculturales que componen la unidad nacional.

Este respeto se traduce en el reconocimiento e interlocución con las autoridades y órganos de representación legitimados por los pueblos y comunidades indígenas; esto es, una relación participativa con equidad y corresponsabilidad.

Esta corresponsabilidad no debe limitarse al reconocimiento de la diversidad cultural, además se deben consolidar políticas públicas con equidad social, económica y de género, el respeto a las diferencias culturales, a la autogestión y autodeterminación de los pueblos y comunidades que erradiquen prácticas de proselitismo político, clientelares, burocráticas, discriminatorias, paternalistas y corruptas.

Los programas y proyectos públicos deben planificarse dentro de los tres niveles de gobierno, el cual deberá involucrarse con las problemáticas, entendiéndolas y tendiendo puentes de acción, todo ello enmarcado en un proyecto de nación democrático e incluyente donde la participación indígena sea un pilar fundamental.

Con respecto a los apoyos gubernamentales estos deben de ser efectivos, basados en una nueva institucionalidad donde se enfatizan los aspectos de corte programático y presupuestal con un esquema transversal y de concurrencia institucional.

La asignación de recursos financieros debe ser justa, oportuna, transparente y sobre todo efectiva: se debe invertir el esquema de subordinación de las políticas de orden social en razón de las políticas administrativas y económicas, es decir, redefinir estas últimas atendiendo las necesidades y prioridades de los pueblos y comunidades indígenas.

La participación de los pueblos indígenas debe ser ahora activa, involucrándose con las propuestas y además con alternativas de solución referida estas a una nueva relación con los procesos institucionales y de gobernabilidad, en el diseño, planeación, ejecución de políticas de Estado hacia los indígenas, así como en los puestos claves y operativos de las institucionalidad que se elaboren para los pueblos.

Como se observa, existe un cambio profundo en las relaciones del Estado con los Pueblos indígenas, una nueva forma de corresponsabilidad y acción conjunta, integradora, justa y equitativa que permita la integración de los múltiples grupos étnicos que integran el país así como la formulación de nuevas propuestas de apoyo y fomento, propuestas que son retomadas y llevadas a la practica institucional mediante el nacimiento de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

México presenta un panorama altamente diversificado donde son precisamente los pueblos más excluidos paradójicamente los que concentran los mayores y más ricos recursos naturales del país. Casi 12 millones de personas tienen ascendencia indígena, una décima parte de la población que se distribuye en cerca de 20 localidades.

El principal referente que expone el compromiso gubernamental para con los pueblos indígenas queda consagrado en el Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se cita a continuación:

“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas

en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

En todos los casos la carta magna deriva en el compromiso de toda la Administración Pública Federal, de Empresas paraestatales y organismos descentralizados de velar por la incorporación de los pueblos indígenas en las estrategias de crecimientos económico y disfrute de los beneficios del desarrollo.

2.3. La pobreza.

La pobreza por definición significa escasez que a su vez se define como la “falta de los necesario para subsistir” aunque hay, efectivamente, muchos satisfactores que se requieren para lograr subsistir y hay de subsistencias a subsistencias como en su momento lo defino Abraham Maslow con su pirámide de necesidades donde las fisiológicas estaban en la base mientras que las sociales de aceptación y autosatisfacción estaba en el vértice superior.

Cuando referimos la pobreza en México dadas sus características de marginación, falta de equidad, distribución de los ingresos, existencia de grandes monopolios y oligopolios así como corrupción en todos los niveles por citar sólo algunos flagelos, resulta claro que nuestra pobreza afecta a los más vulnerables, aquellos que se preocupan sólo por lo básico para subsistir, sólo por alimentos.

De acuerdo al Banco Mundial (BM)⁷ la pobreza en México se mantiene a los niveles de comienzos de los años noventas pues, en lo últimos 15 años la mitad de la población se ha mantenido en los límites de la pobreza, situación que me profundiza y perpetua debido a la desigual distribución del ingreso donde la décima parte más rica gana más del 40% de los ingresos totales mientras que la décima parte más pobre sólo obtiene 1.1%.

“Además, contribuye a la pobreza la profunda desigualdad regional y étnica y las diferencias en cuanto al acceso a la salud, a la educación y a los servicios

⁷ Citado por Vega Martínez, Luis “La pobreza en México” Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 44, junio 2005. en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>), Octubre, 2007.

públicos de buena calidad”. Según el mismo BM, “alrededor del 53% de los 104 millones de habitantes están en esta situación, definida como un nivel de consumo por debajo de las necesidades mínimas de alimentos básicos y de algunos otros bienes no alimentarios básico”.⁸

2.3.1. Carencias básicas.

En 2002, el 57.7% de la población en México vivía en pobreza moderada mientras que la pobreza extrema cobraba factura al 20% de la población.

De acuerdo al informe presentado por el BM en Julio de 2004⁹ el 44% de los indígenas se encuentran en el extremo más pobre del ingreso y sufren los mayores niveles de privación en términos de salud, educación y acceso a servicios básicos. A este dato hay que agregar que “Cerca del 24% de la población es considerada “extremadamente pobre”, es decir con un ingreso insuficiente incluso para una nutrición adecuada”.¹⁰

Como se observa la situación de los grupos indígenas responde al comportamiento nacional con una seria salvedad casi la totalidad de los indígenas en México habitan en áreas rurales y de acuerdo al informe del BM justamente en estas áreas es donde se concentra el 75% de la pobreza extrema del país, situación que priva con gran extensión en el estado de Oaxaca como se aprecia a continuación.

⁸ Ídem

⁹ (<http://web.worldbank.org> citado por la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias de la Cámara de Senadores)

¹⁰ Vega Martínez, 2005, Op Cit.

Población Total por tamaño de localidad Oaxaca 2000-2005

(Miles de personas)

	2000	2001^{1/}	2002	2003	2004	2005
Total	3.439	3.625	3.663	3.699	3.733	3.766
Menos de 2.5	1.908	1.920	1.921	1.924	1.927	1.934
2.5-14.9	759	819	837	852	852	846
15-99.9	521	593	606	618	543	568
100 o más	251	293	299	305	411	418

Fuentes: INEGI & CONAPO

^{1/} Proyectado a partir de este año

En el medio rural, uno de cada 6 niños padece desnutrición activa en uno de sus grados, lo que afecta su crecimiento y maduración, colocándolo en desventaja para el aprendizaje escolar y en detrimento de su salud.

2.3.2. La zonificación de la pobreza.

La desigual distribución de la riqueza tiende a afectar especialmente a las zonas más sumidas en la marginación y el atraso, así tenemos que las zonas del norte del país presentan una condición de pobreza inferior a los paupérrimos niveles que se observan en el sur del país.

El mecanismo por excelencia para dar cuenta del grado de atraso o avance que presentan las condiciones de vida de la población lo es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es una medida que sintetiza los avances de un país en aspectos básicos como:

- a) **La esperanza de vida al nacer (salud).**
- b) **La educación.** Conocimientos medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria.
- c) **El ingreso.** Medido en términos del PIB per capita valorado en dólares.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su publicación “Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México” presentado en 2006¹¹ el IDH considera 5 variables que se incluyen en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2000 y del censo 2000 las cuales son:

- a) Vivienda: disponibilidad de agua, de electricidad, de combustibles para cocinar, de material en piso, en muros, en techos, tenencia de cocinas, drenajes, etc.
- b) Bienes en la vivienda: teléfono, radio, TV, licuadora, refrigerador, calentador, auto, PC. Etc.
- c) Demográficas: Sexo, estado civil, parentesco.
- d) Educación: Asistencia escolar, alfabetización, escolaridad.
- e) Laborales: Condición de actividad, ocupación, horas trabajadas, posición en el trabajo.

A partir de estos elementos el índice explica el nivel de marginación que presenta el país distinguiendo hasta 5 grupos:

Zonificación de la marginación en México de acuerdo al IDH

Grupo 1 Marginación muy baja Agascalientes Baja California Chihuahua Distrito Federal Nuevo León	Grupo 2 Marginación baja Colima Jalisco Estado de México Sonora Tamaulipas
Grupo 3 Marginación media Durango Guanajuato Morelos Nayarit Queretaro	Grupo 3 Continuación Quintana Roo Sinaloa Tlaxcala Zacatecas
Grupo 4 Marginación alta Campeche Hidalgo Michoacan Puebla San Luis Potosi	Grupo 4 Continuación Tabasco Yucatan
Grupo 5 Marginación muy alta Chiapas Guerrero Oaxaca Veracruz	

¹¹ Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006

Por un lado, en el estrato más alto se encuentran los estados del Norte del país e incluso occidente como Nuevo León y Jalisco que presentan índices de marginación menores a las de las zonas intermedias y la del sur que presentan mayores problemas.

Así, mientras que en Sonora cerca del 87% de los niños registra un crecimiento normal, en Guerrero, sobre todo en la montaña, 63% está desnutrido y 10% por una deficiente calidad en la alimentación padece de desnutrición de 3er grado, que es más grave. El Estado de Oaxaca, de acuerdo a datos del PNUD ocupa el lugar 31 de 32 posibles en el IDH.

No es materia de este estudio exponer las causas que explican el por qué de esta zonificación de la pobreza lo que resulta evidente más allá de eso es que los grandes segmentos de marginación y miseria se concentra en los grupos más vulnerables y en las áreas rurales, justamente espacios donde la presencia indígena es más grande. Incluso el informe del BM “considera que la pobreza en el país es un desafío importante y que está asociado con la desigualdad y la exclusión social, principalmente de los grupos indígenas”.¹²

2.3.3. Capacidades para abatirla.

Observemos algunos datos consignados en el informe del BM. Entre 2000 y 2002 la pobreza extrema se redujo debido al crecimiento de las remesas internacionales para los pobres extremos en zonas rurales y el aumento de las transferencias gubernamentales dirigidas a través del programa ‘Oportunidades’. Adicionalmente otras razones fueron el crecimiento real de las remuneraciones por trabajos poco calificados así como una reducción en las diferencias de los salarios entre áreas urbanas y rurales.

¹² Informe del Banco Mundial, Op Cit

El gasto total se incrementó un promedio de 4.19% entre los años 2000 y 2005, incrementándose el gasto en desarrollo social en 3.4% y el gasto orientado a Educación, Salud y Seguridad social en 2.12% de manera conjunta.

**Gasto Programable devengado del sector público
presupuestario en clasificación funcional**

Tasas de Crecimiento Anualizadas

Concepto	Promedio 2000-2005
Total	4,19%
Funciones de desarrollo social	3,42%
Educación	2,08%
Salud	3,08%
Seguridad social	1,20%
Laboral	-10,79%
Abasto y asistencia social	7,65%
Desarrollo Regional y Urbano	9,96%
Funciones productivas	7,00%
Desarrollo agropecuario y pesca	-10,60%
Energía	7,09%
Comunicaciones y transportes	-3,78%
Otros servicios y actividades económicas	15,28%
Funciones de gestión gubernamental	-3,94%
Poderes y Ramos Autónomos	-7,77%

El gasto en programas dirigidos específicamente a los pobres entre 2000 y 2002 represento 1.3% del PIB, en comparación con 0.7% en 1990. Los programas que contemplan transferencias a los pobres, liderados por 'Oportunidades' (antes Progresá) desde su creación, aumentaron en promedio 8.4% al año durante la década de 1990 y de 9.8% al año después de 2000.

Entre 2000 y 2002, el BM informa que el acceso a la electricidad se incrementó de 63% a 90% en la población que vive en pobreza extrema en áreas rurales. El

acceso a agua potable creció de 38% a 58%, mientras que el acceso a servicios sanitarios sólo se incrementó de 22% a 26%.

2.4. El gasto público.

El gasto público, definido como el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles y en el ejercicio de sus funciones es el instrumento principal de la intervención Estatal en la atención a los agentes más vulnerables, especialmente aquel gasto destinado a cubrir las necesidades básicas.

BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO 2000-2005

(Miles de millones de pesos a precios constantes de 2007)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Balance Económico	-87,7	-64,3	-106,6	-48,5	-16,3	-9,0
Balance No Presupuestario	-0,2	-2,7	4,7	2,8	4,0	3,8
Balance Presupuestario	-87,5	-61,6	-111,3	-51,3	-20,3	-12,9
Ingresos Presupuestarios	1.773,3	1.805,1	1.841,4	1.956,9	2.016,7	2.103,1
Gobierno Federal	1.304,9	1.333,0	1.313,0	1.385,2	1.446,2	1.525,1
Tributarios	874,2	929,6	966,5	937,2	876,8	875,1
No Tributarios	430,7	403,5	346,5	448,0	569,4	650,0
Organismos y Empresas	468,4	472,0	528,4	571,7	570,5	578,0
PEMEX	151,2	146,9	199,1	214,9	217,2	200,3
Otras Entidades	317,2	325,1	329,3	356,8	353,3	377,7
Gasto Neto Devengado	1.868,3	1.883,9	1.969,8	2.042,7	2.052,3	2.137,6
Diferimiento de Pagos	-7,5	-17,2	-17,2	-34,6	-15,3	-21,7
Gasto Neto Pagado	1.860,8	1.866,7	1.952,7	2.008,2	2.037,0	2.115,9
Programable Pagado	1.277,9	1.313,1	1.414,6	1.483,7	1.495,4	1.573,4
Programable Devengado	1.285,4	1.330,3	1.431,8	1.518,3	1.510,8	1.595,1
No Programable	582,9	553,6	538,0	524,4	541,6	542,5
Costo Financiero	302,1	266,9	236,7	233,2	235,5	226,9
Intereses, Comisiones y Gasto	211,2	210,4	178,4	196,0	184,3	197,3
Programas de Apoyo Financiero	91,0	56,6	58,4	37,2	51,2	29,6
Participaciones	267,7	279,5	285,2	275,4	273,1	301,1
Adefas	13,1	7,1	16,1	15,8	32,9	14,4
Estímulos y otros	-	-	-	-	-	-
Documentación en trámite	-	-	-	-	-	-
Balance Primario del Sector Público Presupuestario	214,6	205,3	125,5	181,9	215,2	214,1

A: Aprobado; C: Cierre; n.s: No significativo; n.a. No aplica; - Recursos que se contabilizaron o se reasignaron en otros Ramos.

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados, con Información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2005, Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y los Informes sobre la Situación Económica

Gracias al gasto social es posible garantizar a la mayoría de la población la satisfacción de los elementos mínimos de bienestar a través de los distintos mecanismos distributivos y de la provisión de servicios básicos como la educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, cultura y servicios públicos.

Gasto Programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional

(Miles de millones de pesos)

2000-2005

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^{1/}	Prom.
Total	1.285	1.330	1.432	1.518	1.511	1.595	1.445
Funciones de desarrollo social	780	824	853	850	881	930	853
Educación	311	334	345	329	329	347	332
Salud	183	192	176	213	208	219	199
Seguridad social	185	183	212	178	193	203	192
Laboral	4	4	3	NC	NC	NC	4
Abasto y asistencia social	16	18	19	21	23	24	20
Desarrollo Regional y Urbano	80	93	97	109	129	136	107
Funciones productivas	331	344	420	463	457	482	416
Desarrollo agropecuario y pesca	45	49	113	51	50	53	60
Energía	244	256	256	324	339	358	296
Comunicaciones y transportes	35	28	40	36	31	33	34
Otros servicios y actividades económic	7	11	11	53	36	38	26
Funciones de gestión gubernamental	174	162	159	162	138	145	156
Poderes y Ramos Autónomos	NC	NC	NC	43	36	37	39

Base 2007=100

^{1/}Información proyectada

NC No contemplado

No cabe duda que de que en México falta mucho por hacer en lo que a bienestar social se refiere, pero resulta imposible de obviar que la acción estatal es indispensable.

Los ingresos aportados al estado crecieron 38.63% en términos reales al pasar de 1,776 millones a 2,463 millones entre 2000 y 2005. De estos totales, el 77.47% provino de aportaciones federales y participaciones así como contribuciones de mejoras mientras que el 40.02% se gastó en Servicios personales, materiales y suministros así como generales, subsidios, transferencias y ayudas y el 37.29% en la adquisición de bienes, Obra pública y acción social.

Una contribución a destacar por su impacto en las finanzas estatales así como la orientación de los recursos aplicados lo es el Ramo 33, el cual presentó un crecimiento de 66.41% al pasar de 8,489 millones de pesos en 2000 a 14,126 millones de pesos para 2005.

Dicho aumento se presentó principalmente en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el cual durante el período referido varió de manera positiva en 50% al pasar de 5,422 millones de pesos a 7,098 millones de pesos.

Ingresos públicos estatales

(Millones de pesos corrientes)

2000-2005

Año	Ingresos brutos	Impuestos, derechos, productos & aprovechamientos	Contribución de mejoras, participaciones & aportaciones federales	Otros ingresos
2000	1.776	218	1.387	171
2001	2.969	835	1.907	227
2002	3.628	288	2.870	471
2003	3.564	328	2.892	344
2004 ^{1/}	3.059	282	2.482	295
2005	2.463	227	1.998	238
TCA Quinquenio	38,63%	4,06%	44,02%	39,00%

^{1/} Datos proyectados

Egresos públicos estatales

(Millones de pesos corrientes)

2000-2005

Año	Egresos brutos	Servicios personales, materiales & suministros, servicios generales, subsidios, transferencias y ayudas	Adquisición de bienes, Obra pública y acciones sociales	Deuda pública
2000	1.776	1.013	440	40
2001	2.969	917	1.362	39
2002	3.628	1.340	1.561	60
2003	3.564	1.369	1.308	53
2004 ^{1/}	3.059	1.175	1.122	45
2005	2.463	946	904	36
TCA Quinquenio	38,6%	-6,6%	105,2%	-8,1%

^{1/} Datos proyectados

Oaxaca

Aportaciones por fondo del ramo 33

(Millones de pesos constantes base 2000)

Fondo	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^{A/}	TCA 2000-2005	
FAEB ¹	5.422	6.040	6.469	6.721	6.927	7.098	30,91%	63,68%
FASSA ²	748	891	892	1.067	1.132	1.160	55,14%	10,41%
FAIS ³	1.284	1.439	1.900	1.832	1.856	1.902	48,13%	17,06%
FORTAMUN ⁴	587	652	709	695	689	706	20,27%	6,33%
FAM ⁵	256	282	294	274	147	151	-41,14%	1,35%
FAETA ⁶	28	60	66	64	60	61	118,79%	0,55%
FASP ⁷	164	169	93	70	67	68	-58,35%	0,61%
TOTAL	8.489	9.534	10.423	10.722	10.878	11.146	31,31%	100,00%

^{A/} Los datos correspondientes a 2005 son proyectados

1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

5 Fondo de Aportaciones Múltiples

6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados

De acuerdo al documento “Acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas”¹³ una de las características en el presupuesto asignado para el desarrollo de los pueblos indígenas es “el principio de transversalidad entre las dependencias de la APF (Administración Pública Federal), que tiene que ver con el logro de objetivos y metas concretas del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) 2001-2006 en donde cada dependencia consolida una parte de su presupuesto para el cumplimiento de ellos”.

Participación relativa de los ramos administrativos en el gasto federal

Población indígena

2001-2005

Dependencia	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
SEDESOL*	25,70	33,20	17,40	16,70	15,20	21,64
SEP	15,70	15,70	19,90	17,50	37,00	21,16
SAGARPA	13,80	13,30	13,20	15,80	12,90	13,80
SSA	13,70	11,70	11,90	13,30	14,20	12,96
RAMO 33	17,90	14,80	14,80	13,30	0,00	12,16
SHCP (CNDI)	0,20	0,20	15,40	16,60	16,20	9,72
OTROS **	9,20	7,80	4,00	3,40	0,00	4,88
SCT	1,80	1,80	2,00	2,40	3,50	2,30
SE	1,30	0,90	0,80	0,70	0,50	0,84
SEMARNAT	0,50	0,40	0,30	0,60	0,30	0,42
SRA	0,20	0,20	0,30	0,20	0,10	0,20

* En 2001 y 2002 se incluyen los recursos del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas que fue transferido a la CNDI en 2003

** Considera los presupuestos de Presidencia de la República, SEGOB, SEP y STPS, así como del PET

El presupuesto consolidado al PNDPI busca dar atención al desarrollo de capacidades, protección social, generación de oportunidades y desarrollo del patrimonio.

A continuación se presenta la evolución en la asignación de recursos al PNDPI y a la CNDI de 2000 a 2005 en millones de pesos.

La atención al bienestar social, a través del gasto público, es una tendencia relativamente reciente que se inicia en los años veinte adquiriendo mayor

¹³ Documento de Trabajo generado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados en Septiembre de 2005.

relevancia después de la segunda guerra mundial. El gasto en combate a la pobreza en México es un componente fundamental en los últimos años.

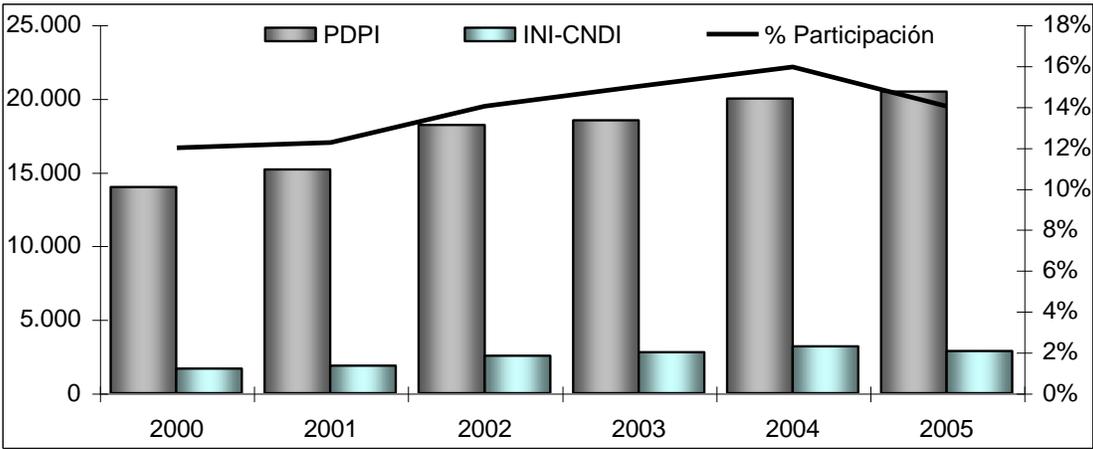
Asignación de recursos al Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

2000-2005
(Millones)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PDPI	13.989,2	15.181,5	18.213,2	18.520,3	20.002,5	20.486,0
INI-CNDI	1.678,3	1.858,7	2.553,2	2.777,5	3.190,1	2.871,4
% Participaci	12,00%	12,24%	14,02%	15,00%	15,95%	14,02%

Base 1993=100 Deflactor INPC

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.



Fuente: Acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas.- Cámara de Diputados, 2005

2.4.1. Orientación social del gasto público: política social, elementos y alcances.

La atención al problema de la pobreza y los efectos negativos que sobre el entramado social que derivan de ella en una de las principales prioridades del Gobierno Federal el cual tiene como instrumento de acción presupuestal las asignaciones que del gasto público se hacen a cargo de la política social.

La política social busca garantizar a la población de aquellos satisfactores que, por los fallos de mercado, no son asignados por las empresas privadas y que

representan elementos mínimos de bienestar como son la educación básica, alimentación, salud, empleo, cultura y servicios públicos.

De acuerdo a Ángeles Palacios Escobar¹⁴ en México la política social surge en el siglo XX derivada de la visión progresista del Constituyente de 1917 en materias hasta entonces poco atendidas a nivel gobierno como fueron la educación, respeto a las minorías, salud, vivienda, tenencia de la tierra y el empleo.

Antes de la revolución de 1910 las acciones sociales y de atención a los pobres se ejercían bajo un esquema asistencialista, inconexo de todo esfuerzo conjunto para aliviar de fondo el problema. Después del conflicto armado estos temas se consideran parte de la agenda de gobierno generando una política social acorde a la estrategia económica que se fuera adoptando.

Así a principios de los ochentas se construyó una política social que, se pensó, generaría las bases de un bienestar social derivado del desempeño económico mostrado por el país en aquellas fechas. No obstante los quiebres económicos de 1987, 1991 y 1994 así como 1997 mostraron que tan equivocada estaba esa visión.

Cabe destacar un punto nodal en las estrategias de combate a la pobreza que caracterizo a este tipo de programas: las relaciones sociopolíticas corporativas.

Citando nuevamente a Ángeles Palacios: “Las relaciones sociopolíticas marcadamente corporativas que caracterizo durante décadas a la política social mexicana provocó que el mapa geográfico de la pobreza y de las instituciones sociales no coincidan”

¹⁴ Palacios Escobar, Ángeles, Características de la política social en México en www.rolandocordera.org.mx/pol_social/características.)

Lo que en otras palabras significa la constitución de sindicatos, agrupaciones, confederaciones y demás organizaciones con amplios lazos con los gobiernos que le dieron origen.

Continua Ángeles Palacios “Las instituciones sociales se crearon bajo esquemas de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuras sectorialmente (obreros, campesinos, empresarios, comerciantes y organizaciones populares) muchos de los cuales fueron ubicándose en las grandes ciudades, y la pobreza y sobre todo la pobreza extrema, se ha concentrado, fundamentalmente en los estados del sur, en la zona de montaña, donde han predominado las actividades agropecuarias, y que generalmente son de baja productividad; y es ahí, donde se ubica una mayor proporción de la población indígena, como son los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y parte del estado de Veracruz, los cuales conforman la principal zona de marginación y pobreza del país.

Hasta este punto hemos reconocido el impacto de la pobreza en la sociedad mexicana, especialmente en los grupos más vulnerables así como la principal herramienta de política económica con la que cuenta el Estado Mexicano, sin embargo no se ha aclarado un punto sustantivo, ¿qué entender por gasto social?

Institucionalidad del Gasto Social

Para el Dr. Ayala, “... En la misma constitución se establecen las bases institucionales de la política social mexicana en sentido amplio. La Constitución introdujo tres objetivos en esta materia:

- ⇒ El espíritu de justicia social que debe privar en el Estado y la sociedad mexicana por medio del desarrollo de políticas que propicien la equidad y la distribución justa de la riqueza.

- ⇒ Los agentes más productivos deben ser protegidos por la propia Constitución para garantizar su capacidad productiva y generadora de riqueza.
- ⇒ La garantía de los derechos sociales para todos los mexicanos en materia de educación, alimentación, salud y vivienda”.

Continúa el Dr. Ayala afirmando que el sustento legal del gasto social lo dan los siguientes artículos constitucionales:

- ⇒ Artículo 3 referente a la educación.
- ⇒ Artículo 4 relacionado con la educación y la salud.
- ⇒ Artículo 27 relativo a la propiedad.
- ⇒ Artículo 123 en relación con el empleo y las relaciones laborales.

“En ellos se establecen las referencias normativas para que el Estado disponga de los mecanismos adecuados para la implementación de la política social y, en particular, la orientación del gasto social. Por supuesto que la orientación específica de esta política depende de cada uno de los gobiernos y de sus propiedades”.

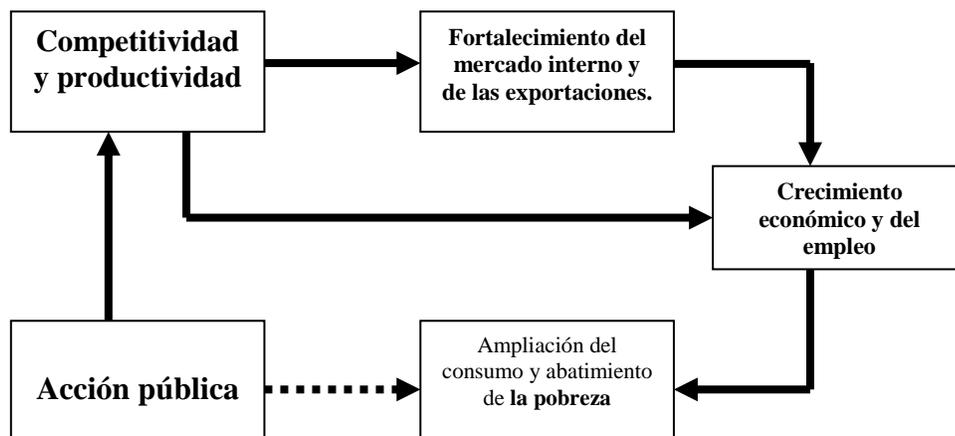
“La responsabilidad de los organismos públicos sobre el manejo del gasto social ha evolucionado en el tiempo, sin embargo la creciente importancia del gasto social motivo que las secretarías del Programación y Presupuesto (SPP) y de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se encargaran de la administración del gasto social. En 1992 desaparecen estas secretarías creándose la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como principal responsable de la política social”.

El Dr. José Ayala Espino nos dice que la pobreza puede – y debe – ser enfocada como una política pública que debe ser permanente – no sexenal -, y atacar el problema de raíz. Es decir “que el Estado Mexicano... (ha desplegado)... una acción pública a través del presupuesto para desarrollar una infraestructura

social, creación de oportunidades de empleo e ingresos y el desarrollo de capacidades individuales” esfuerzos que no obstante han resultado insuficientes para la corrección de problemas históricos sobre todo en el aspecto integración a la vida socioeconómica de los grupos indígenas.

El problema, volviendo a referir a José Ayala, se encuentra en la búsqueda de un círculo virtuoso que amplíe la capacidad de crecimiento económico en un ambiente de estabilidad que promueva la reducción de la pobreza. Bajo este esquema, la solución de los principales problemas que aquejan al país en general y a los grupos indígenas marginados en particular son uno solo: el crecimiento económico.

Reproducimos a continuación el círculo virtuoso de combate a la pobreza que presenta el Dr. José Ayala, añadiendo únicamente que si bien la acción pública se transforma en programas de corte asistencialista a los grupos marginados de inicio si que son necesarios para dar pie a políticas más ambiciosas de combate a la pobreza.



Julio Boltvinik en su columna Economía Moral que aparece en el periódico la Jornada tiene una gran frase que aplica casi de manera exacta a la disyuntiva económica de los apoyos sociales: “la economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía de ‘libre mercado’: el alza del precio del pan

puede equilibrar la oferta y demanda del pan, pero no resuelven el problema del hambre”

La “acción pública” a la que hace referencia el Dr. Ayala efectivamente es solo un paliativo al problema real, sin embargo en los casos de pobreza extrema y de marginación poco importa la finalidad del apoyo si con ello se subsana, mal que bien, una necesidad primaria... tal es la condición que aplica en las comunidades indígenas y nos da una idea de por que es un apetitoso pastel electoral para las distintas fuerzas políticas en época de elecciones.

2.4.2. Programas sociales que se aplican a los grupos más vulnerables.

El México del siglo XX pasó de un combate a la pobreza de carácter asistencialista a uno de amplio espectro social después de 1917. Ya con gobiernos posrevolucionarios el combate a la pobreza se convirtió en motivo de acción pública.

Rolando Cordera, citado por Ángeles Palacios, menciona que las dos primeras etapas de la política social estuvieron sustentadas en los procesos de industrialización y crecimiento económico los beneficios fueron desiguales debido a la mala distribución del ingreso que no fue empobrecedor “en la medida en que se conjugó la expansión económica y el gasto social que creció más rápido que la población”¹⁵

Durante décadas el planteamiento gubernamental considero que se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar la distribución del ingreso. “El crecimiento era considerado el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional, lo cual no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal (aunque si hubo acción de programas sociales, sobre todo por que se crearon y se expandieron las instituciones públicas dedicadas al servicio

¹⁵ Palacios, Ángeles, Op Cit

social), más bien se crearon empresas, regulaciones, que entre otras cosas buscaban aumentar el empleo; trabajo asalariado, los trabajadores y sus familias accedían a esquemas de protección social, ante los riesgos de enfermedad, vejez, vivienda, prestaciones, etc.¹⁶

Todo ello, lamentablemente, no confluyó en la gestación de las bases para perpetuar el crecimiento económico sino en la dilapidación de la riqueza nacional que al derivarse de coyunturas históricas o bien de la explotación de hidrocarburos, dependían del exterior, lo cual al cerrarse mercados o bajar los precios del crudo dejó en claro que el sueño de “administrar la riqueza” llegaba a su fin y con el la factura más grande, nuevamente, fue para quienes menor seguridad social tenían.

Durante estos años, el esfuerzo de la política social confluía en el periodo inmediato a la revolución en la población campesina, pasó después a enfocarse en la población asalariada industrial y de servicios formales y, desde finales de los años ochentas y hasta la actualidad ha encontrado en la población en pobreza y pobreza extrema su nicho de acción.

El gobierno ha registrado esfuerzos orientados a la atención de sectores marginados en áreas rurales, que resultan ser los más afectados por la pobreza, a través de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), sin embargo todos ellos adolecían de una cohesión como parte de una estrategia integral de política social.

A finales de los ochentas la prioridad del gobierno mexicano en lo que a política social se refiere ha sido el combate a la pobreza la cual nace en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad, el cual es continuado en el sexenio que le

¹⁶ Palacios, Ángeles, Op Cit

sigue en 1994 con el Programa Educación, Salud y Alimentación y reformulado a partir del 2000 con el Programa Oportunidades.

El programa Oportunidades, de acuerdo al documento de la CEPAL titulado “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”¹⁷ tiene por objetivo incrementar las capacidades de las familias en situación de extrema pobreza mediante la inversión en capital humano, en los ámbitos de educación, alimentación y salud orientándose a las familias bajo la línea de pobreza (18.9 pesos diarios por persona en las áreas rurales y 24.7 pesos diarios por persona en las ciudades) entre cuyos miembros haya jóvenes de 8 a 18 años matriculados en educación primaria o secundaria, lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición y mujeres embarazadas y lactantes.

De acuerdo al mismo documento las condiciones para ser beneficiario de este programa es contar con un mínimo de 85% de asistencia a la escuela, visitar de manera periódica el centro de salud y asistir a talleres de salud y nutrición.

La población objeto de este Programa es de 25% que significa poco más de 26 millones de personas destinándoles en recursos 0.32% del PIB. Existen, desde luego, otros programas de Apoyo social, algunos de los cuales están a cargo de la SEDESOL y que se enumeran a continuación a manera expositiva:

¹⁷ que cita a Pablo Villatoro, “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo, Santiago de Chile, CEPAL 2005 inédito

- Programa de Tortilla a cargo de Liconsa SA de CV
- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa SA de CV
- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa SA de CV (DICONSA)
- Programa de Oportunidades Productivas
- Programas del Instituto Nacional Indigenista
- Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)
- Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva (VIVAH)
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos
- Programas de Coinversión Social
- Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional
- Programa Regional de Investigación para el Desarrollo
- Programa Jóvenes por México
- Programas Regionales Zonas de Alta Marginación
- Programa Hábitat
- Programa de Microrregiones.
- Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1
- Programas Estatales por Demanda
- Programa de Identidad Jurídica
- Programas de Superación de la Pobreza Urbana
- Programas para Mujeres Jefes de Familia
- Programa de Expertos en Acción
- Programa del Instituto Nacional para Adultos en Plenitud
- Programa de Empleo Temporal.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa)

La característica de estos programas ha sido la “focalización” que han hecho de su esfuerzo, orientándose al abatimiento de la pobreza extrema aunque también hay que señalar que esta tendencia se ha dado marginalmente, ya que la mayor proporción del gasto social se ha destinado a los sectores tradicionales de la política social; educación y salud.¹⁸

En teoría la focalización permitiría utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia de tal manera que no solo se evaluaba la utilidad de gasto, sino además a los destinatarios del mismo.¹⁹

Con la revalorización de las estrategias focalizadoras del combate a la pobreza como tarea fundamental de las políticas de desarrollo, comenzó a observarse un desplazamiento de los principales grupos meta-destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados a la población pobre.

Así, el gasto social orientado a la atención de los pueblos indígenas hace énfasis en el principio de transversalidad como un elemento eficientizador que permita la acción gubernamental desde distintos frentes, tantos como secretarías de estado o aparatos administrativos existan colaborando para lograr un mayor alcance social en cada uno de sus ámbitos de acción.

Resulta significativo que este esfuerzo conjunto se concentre en 5 grandes entidades gubernamentales: la SEP, la Sedesol, la CNDI, la SAGARPA y las aportaciones del ramo 33 concentran el 81% de los más de 30,000 millones que promedio el gasto federal durante el bienio 2004-2005.

El discurso de la nueva política social puso énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política

¹⁸ Palacios, Ángeles Op Cit

¹⁹ El trabajo de Myriam Irma Cardozo Braum, Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México analiza esta preocupación por la eficiencia.

económica, respetando, ante todo, los equilibrios macroeconómicos convirtiéndolos en el principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal.

A esto también se añadió la idea de que el gasto social debería entenderse como una inversión eficiente y redituable destinada a la formación de capital humano estableciendo una clara relación entre la nueva política social y la economía de mercado.

Derivado de lo anterior, se enfatizó que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado y el crecimiento económico y la productividad por otro.

2.5. La Secretaría de Desarrollo Social: objetivos y funciones.

Completados estos pasos, toca el turno de especificar nuestro análisis al estudio concreto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entidad dependiente principalmente de la Secretaría de Desarrollo Social, aunque dados los criterios de transversalidad no se constriñe a ella, y cuya finalidad es la atención de los grupos vulnerables y marginados dentro de las comunidades indígenas del país.

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define las principales funciones de la SEDESOL, las cuales se listan a continuación:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales,
- III. buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;
- VI Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores

sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

XIV Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

De acuerdo al PND, La SEDESOL incorpora como uno de sus objetivos rectores el fortalecimiento del desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas, cuyas líneas de acción y metas se describen a continuación:

LINEAS DE ACCIÓN	METAS	
7.1. Apoyar a las comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas para el financiamiento de proyectos productivos viables.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar dos campañas anuales para informar sobre los derechos y la justicia para los pueblos indígenas, tanto en español como en las lenguas indígenas correspondientes. • Atender 14,000 comunidades con 70% o más de población indígena con los programas PROGRESA, Abasto Social de Leche Liconsa y Diconsa. • Incluir con carácter prioritario los municipios de población indígena en la estrategia de micro regiones de muy alta marginación. 	
7.2. Apoyar la ampliación, con calidad, de la cobertura de los servicios de educación bilingüe e intercultural dirigida a los pueblos indígenas para fomentar y preservar su identidad cultural.		
7.3. Desarrollar e instrumentar mecanismos que permitan ampliar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas.		
7.4. Impulsara una cruzada nacional para la conservación, difusión y fortalecimiento de las culturas indígenas.		
7.5. Instrumentar acciones que garanticen la procuración de justicia a la población indígena.		
7.6. Vincular las estrategias de desarrollo local a las características e identidad de los pueblos indígenas.		

2.6. El papel de la CNDI: funciones y prioridades.

Al contabilizar el país una población de ascendencia indígena del orden del 10% de los cuales la mayor parte vive en la pobreza extrema se hace obvio que el Estado Mexicano requiere de políticas e instituciones específicas de atención.

A lo largo del siglo pasado se fueron instrumentando diversas fases de combate a la pobreza, citando nuevamente al Dr. José Ayala, hacemos un compendio de ellas:

- I. De la Etapa Revolucionaria a los años cuarenta, “se propone integrar a los grupos indígenas al tiempo que se busca preservar algunas de sus formas de organización, cultura y valores”.
- II. “Desde los años cincuenta la política se orientó a aliviar la pobreza de la población indígena que se había venido agudizando, se establecieron las políticas para rescatar a esos pueblos de su atraso y marginación”
- III. “En los últimos años (década de los 90's) se comienza a aceptar que el pluralismo étnico, lingüístico, político y cultural no favorece políticas generales de integración o de alivio a la pobreza...”

Este conjunto de líneas de acción e instrumentación de políticas corrió a cargo del INI (Instituto Nacional Indigenista), el cual, a partir del 2003 se transformo en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI)

“El Instituto Nacional Indigenista surge en conformidad con lo establecido en la Constitución de 1917, donde se establece que el Estado mexicano debe tender al tratamiento igualitario de todos sus habitantes sin distinción de índole cultural, racial o étnica. De este modo el INI ha permitido institucionalizar la política que el Estado mexicano ha seguido con respecto a los grupos indígenas. Entre las políticas más importantes que el Instituto ha seguido destacan:

- a) Propiciar la participación de las comunidades indígenas en su propio desarrollo”.
- b) Estimular la modernización de las comunidades para acceder a mejores niveles de bienestar mediante el impulso de inversiones en infraestructura social en materia de salud, educación, servicios comunitarios, abasto, etc.
- c) “Protección tutelar del Estado a las comunidades o pueblos indios”.²⁰

Estas políticas han estado presentes en mayor o menor medida en las distintas etapas de la política indigenista en México. Actualmente se aprecia que los resultados han sido insuficientes y que el INI (ahora CNDI) no ha estado dotado de los instrumentos y recursos suficientes para llevar a cabo una política que permita detectar una línea de continuidad”.

²⁰ Ayala Espino, José Op Cit

3. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI).
Misión, Visión y Objetivos en la atención a los pueblos indígenas. El caso de Oaxaca.

El 21 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el cual se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Este decreto entro en vigor a partir del 5 de julio de 2003.

Durante este trienio el gasto federal orientado a la atención de los pueblos indígenas promedio \$19,726 millones de pesos de los cuales el 14.98% en promedio correspondió a la CNDI.

La CNDI es un organismo descentralizado (de la Administración Pública Federal), no sectorizado, con personalidad jurídica propia y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.

3.1. Situación indígena en el estado de Oaxaca.

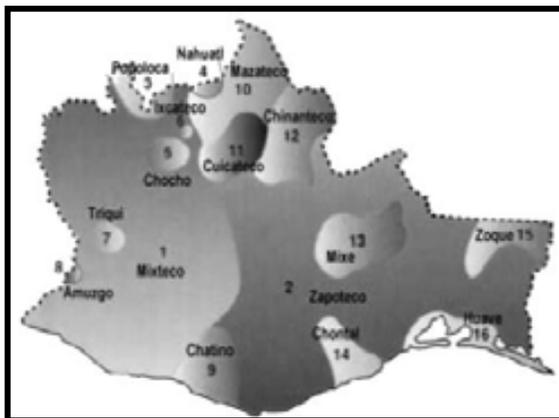
El estado de Oaxaca colinda al Norte con los estados de Guerrero y Puebla; al Este con Chiapas y Veracruz; al Sur con el Océano Pacífico. El estado de Oaxaca tiene una superficie de 93,952 km², lo que representa el 4.7 % de la superficie del país. ¹

¹ http://www.sipaz.org/data/oax_es_01.htm#DESIGUALDADES



El estado de Oaxaca está dividido en 12 regiones: Cañada, Mazateca, Mixteca Baja, Mixteca Alta, Chinantla, Sierra Zapoteca, Región Mixe, Valle de Oaxaca, Mixteca de la Costa, Sierra del Sur, Istmo y Chimalapas. La capital es la ciudad de Oaxaca de Juárez. El estado cuenta con 570 municipios (muy numerosos,

comparados con los 118 de Chiapas). De los 570 municipios, 418 cuentan con una población predominantemente indígena. 412 de ellos eligen a sus autoridades de manera tradicional, en asambleas. Oaxaca es uno de los estados con menor densidad de población, con 34 habitantes/ km², mientras Chiapas cuenta con unos 53 habitantes/km² (INEGI 2000).²



El estado de Oaxaca ocupa el décimo lugar del país con una población de 3,438,765 habitantes, de los cuales el 32.5% son indígenas (1,117,722 personas). El 53% del total de la población indígena en el país se encuentra en Oaxaca. Las lenguas indígenas con mayor número de

hablantes son el Zapoteco y el mixteco.³

Desigualdades sociales

Ingresos

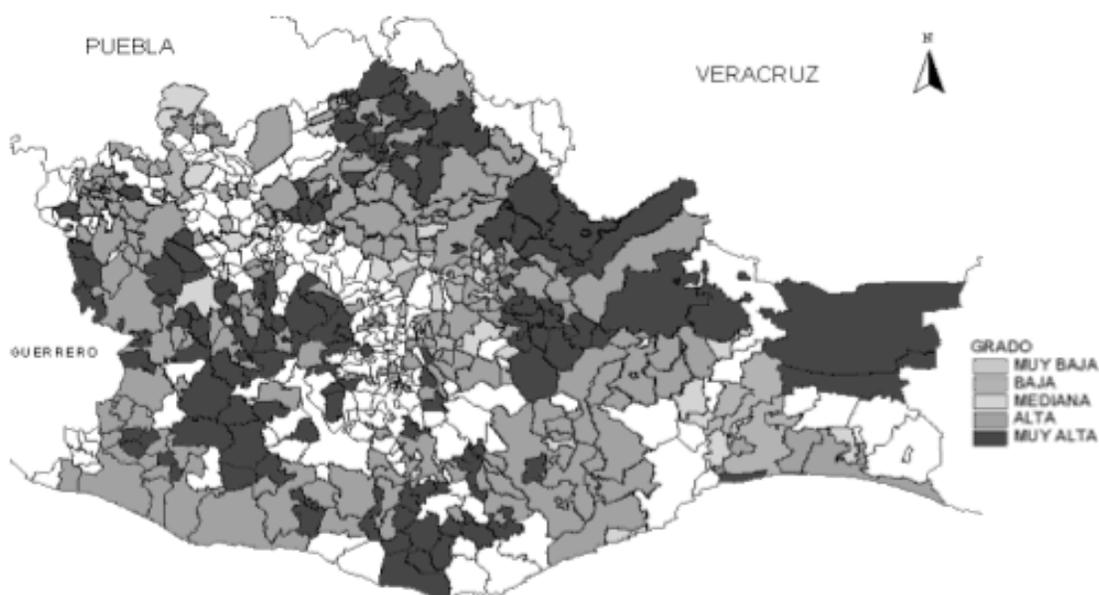
De acuerdo con los indicadores socioeconómicos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Chiapas, Oaxaca y Guerrero conforman un triángulo de pobreza extrema en el sur del país (2000).

² http://www.sipaz.org/data/oax_es_01.htm#DESIGUALDADES

³ Idem

Un 29.5% de los municipios son considerados de alta marginación y un 46.5% de muy alta marginación. Las regiones más afectadas son la Mixteca, la Sierra Sur, la Cañada y la Costa.

Oaxaca de acuerdo a su grado de marginación



El salario mínimo actual es de aproximadamente 43 pesos al día (el equivalente de \$4 USD). El 71.93% de la población ocupada gana menos de 70 pesos al día.⁴

De acuerdo a datos del INEGI en el 2000 un alto porcentaje de los hogares no cumplía con las condiciones mínimas de una vivienda digna:

- El 34.5% de las viviendas carecen de agua entubada;
- El 54.4% carecen de sistema de drenaje;
- El 12.7% carecen de energía eléctrica;
- Sólo un 37.8% de las viviendas cuenta con estos tres servicios básicos;
- El 40% de las viviendas tienen el suelo de tierra.

⁴ Ídem

El problema de la migración, que durante el periodo 2000-2005 represento una sangría a la población nacional de 2,500 miles de personas afecto también al estado al aportar 750 mil personas, es decir el 30% del total, a este movimiento de personas

- Aproximadamente 150.000 oaxaqueños emigran por año al Norte (norte de México o EEUU)
- Las remesas constituyen la tercera fuente de ingresos después del turismo y el café.
- Las principales razones de la migración incluyen la búsqueda de oportunidades frente a la pobreza, aunque también existen casos de gente que ha sido expulsada de su tierra o que migra huyendo de un castigo legal, de alguna venganza o del desprestigio.
- En los últimos 30 años, el estado de Oaxaca se ha caracterizado por una gran migración de su población autóctona. La región de la Mixteca presenta los índices más altos de migración en el estado, con un incremento ininterrumpido desde el 1940.
- La migración se hace en muchos casos previo reconocimiento de que la comunidad materna ya no es el seno donde puedan desarrollar sus actividades de trabajo y educación. Esto significa un gran cambio, porque al migrarse la educación se convierte en escolarización, y el trabajo en empleo remunerado. Estos dos cambios son significativos, ya que sólo han llegado a ser parte de la vida indígena en los últimos dos o tres siglos.⁵

En Oaxaca perviven 16 pueblos indígenas que se distribuyen en 418 municipios indígenas y que representa 70 por ciento de la población total del estado. Oaxaca tiene el número más alto de comunidades agrarias que hay en todo el país. La fuente de diversidad étnica y cultural de Oaxaca está sustentada en los pueblos indígenas. A su vez, las comunidades y municipios indígenas de Oaxaca están

⁵ Idem

catalogados por el Consejo Nacional de Población (Conapo) como de alta y muy alta marginación.⁶

Las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca han soportado siglos de opresión, no sin recurrir en diversos momentos de su historia a levantamientos para manifestar sus hartazgos y reivindicaciones. En el último siglo, el sistema caciquil que se impuso en Oaxaca con el triunfo de la Revolución mexicana basó su permanencia en el control político de la población (primero mayoritariamente rural y poco a poco desplazada a las ciudades), utilizando diversos mecanismos de manipulación, o definitivamente la represión, para acallar la protesta social...⁷

3.2. Misión, Visión y Objetivos de la CNDI.

La Comisión tiene por Misión “orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar posprogramas, proyectos, estrategias y acciones públicas para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas”

Como Visión destaca que “los pueblos y comunidades indígenas definen sus proyectos de desarrollo en un marco de equidad e inciden en la formulación, aplicación de políticas públicas para su beneficio, viven condiciones sociales y económicas similares al promedio nacional y gozan de plena vigencia de sus derechos y respeto a su diversidad”.

Objetivos estratégicos

- ✓ Proponer y propiciar acciones que coadyuven al ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas

⁶ Regino Montes, Adelfo. La Jornada, ¿Pacto por Oaxaca? Los pueblos indígenas al olvido. Miércoles 4 de Octubre de 2006.

⁷ González Rijas, Aldo. La Jornada, Ojarasca 115 Noviembre 2006.

- ✓ Evaluar y generar las líneas de políticas públicas, así como recomendar acciones para mejorar posprogramas, proyectos y acciones gubernamentales en materia indígena.
- ✓ Consultar a pueblos y comunidades indígenas para la definición de las acciones gubernamentales.
- ✓ Lograr una atención integral a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas.
- ✓ Instrumentar programas y proyectos orientados al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.
- ✓ Participar en organismos y foros internacionales relacionados con el tema indígena.
- ✓ Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos y comunidades indígenas.

3.3. La CNDI y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece una nueva relación entre el estado, los pueblos indígenas y la sociedad. Los compromisos adquiridos por el Ejecutivo busco el respeto a la diversidad cultural, eliminando toda discriminación así como la exclusión por el origen étnico de la población.

Objetivos y Estrategias para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006		PNDPI 2001-2006
Desarrollo Social y Humano		Objetivos generales
Objetivo rector 2: Acrecentar la	Estrategia (g) Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el	Establecer los lineamientos que fundamenten la nueva relación

equidad y la igualdad de oportunidades	desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres	entre el Estado, Los pueblos indígenas y la sociedad y que, con base en las demandas y la participación de los pueblos, organizaciones y comunidades indígenas, le otorguen un sentido integral y acciones que realiza el gobierno en su beneficio.
Crecimiento con calidad		
Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente	Estrategia (d) Ampliar las oportunidades para la creación y el desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas	Impulsar en forma decidida una mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones.
Orden y respeto		
Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y respetuosa de los derechos humanos	Estrategia(a) Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derechos y respetuosa de los derechos humanos.	Garantizar el efectivo acceso de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado en el marco del reconocimiento de su diversidad cultural.

Cuadro tomado de "Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas".- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados

Durante el trienio 2001-2003 se impulsaron iniciativas de reforma constitucional para reconocer los derechos de los pueblos indígenas mediante el diseño de un nuevo modelo de atención institucional basado en los principios de interculturalidad, no discriminación, integridad, transversalidad, sustentabilidad, género y consulta.

Durante este periodo se obtuvieron los siguientes avances:

- ✓ En materia jurídica, avances en el respeto a la diversidad cultural.

- ✓ A nivel presupuestal, se concentran las erogaciones de las dependencias federales lo cual permite alinear el gasto público federal a las prioridades del desarrollo bajo un esquema de participación activa de los beneficiarios.

La creación de la Comisión en Julio de 2003 en sustitución del antiguo INI pretende fortalecer el compromiso gubernamental de incluir a los pueblos indígenas en la toma de decisiones y de esa forma impulsar de manera conjunta su desarrollo integral.

La filosofía, principios y metas establecidos en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 orientaron los objetivos de la Institución y se expresan en sus acciones institucionales. El Programa se desprende del PND 2001-2006 que presentó el titular del Ejecutivo Federal el 29 de Mayo de 2001, en cumplimiento del Artículo 26 de la Constitución Política y del Artículo 5º de la Ley de Planeación.

Funciones

- ✓ Apoyar y colaborar con las dependencias federales para la formulación y evaluación de políticas, programas y acciones.
- ✓ Coordinar con gobiernos estatales y concertar con los sectores sociales y privado para instrumentar programas y acciones.
- ✓ Diseñar y operar un sistema de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas.
- ✓ Realizar investigaciones y estudios.
- ✓ Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando esto no corresponda a las atribuciones de otras dependencias.
- ✓ Desarrollar esquemas de capacitación para mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas.
- ✓ Proponer y promover las medidas que se requieren para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º de la Constitución Política.

4. El estado de Oaxaca y la CNDI. Principales características, problemática indígena y atención.

La CNDI opera en 24 estados de la república a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena. Un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID) así como 1,085 albergues escolares.

Los principales programas que ha implementado para impulsar la mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas mediante estrategias de desarrollo sustentable para dar igualdad de oportunidades y abatir la marginación y la pobreza son:

✓ Albergues escolares indígenas

De acuerdo al Informe de rendición de cuentas 2000-2005 de la CDI, estos programas pretenden crear un espacio “a la población infantil indígena, ubicada en localidades que no cuentan con servicios de educación, para facilitar su ingreso a la educación básica”.

“El programa da hospedaje y alimentación, promueve la atención a la salud, fortalece la identidad cultural y fomenta actividades de recreación; asimismo, contribuye a que niñas y niños indígenas que habitan en localidades que no cuentan con servicios de educación, ingresen y concluyan su educación básica y media superior, con apoyo de los servicios que se otorgan en los albergues escolares y comunitarios”.¹

✓ Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas:

¹ Informe de Rendición de Cuentas. Primera Etapa 2000 – 2005. Agosto 2006, México, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Pág. 4 y ss.

Dentro de esta línea de acción destaca lo siguiente:

“Proyecto Agroecología: los servicios que presta a la ciudadanía son: Gestión de recursos; apoyo financiero para el desarrollo de los proyectos; asesoría; asistencia técnica; capacitación; y seguimiento a proyectos. Asimismo, contribuye al desarrollo sustentable de la población indígena para la elaboración y la ejecución de proyectos encaminados a la conservación de los recursos naturales, así como a la preservación y mantenimiento de los ecosistemas naturales de sus regiones. Adicionalmente, apoya los procesos de enseñanza aprendizaje a través de encuentros regionales para el intercambio de conocimientos y experiencias.

Rehabilitación, Equipamiento y Mantenimiento de Albergues Escolares Indígenas: Este Programa no presta un servicio directo, sino que a partir de sus acciones en inmuebles se consigue mejorar tanto el servicio a los niños albergados, como en ofrecer las instalaciones a la comunidad para que la utilicen en eventos específicos como juntas comunitarias, talleres de capacitación, como sala de lectura; así mismo, involucra a la comunidad, tanto para utilizar el espacio como para mantenerlo en buenas condiciones y así garantizar su seguridad.

Albergue Indígena la Casa de los Mil Colores: El proyecto surge de la necesidad del entonces Instituto Nacional Indigenista, para apoyar la parte de esta población que necesita tratamientos médicos de tercer nivel, es decir, que sus padecimientos ya rebasaron la atención médica que corresponde a los hospitales regionales.

La centralización de los tratamientos médicos para enfermedades de este tipo, da como resultado el que los indígenas tengan que trasladarse de sus comunidades para contar con atención médica calificada en Institutos Nacionales, como Pediatría, Cardiología, Oncología o Rehabilitación; o atención hospitalaria de alto nivel.

Por ello desde hace 23 años la atención, -originalmente otorgada a concesionarios del servicio de atención a tercer nivel-, ha sido fundamental para cubrir las necesidades de salud de las comunidades indígenas. Para cubrir esta necesidad en 1993 abre sus puertas "La Casa de los Mil Colores", dando únicamente atención a niños; posteriormente en 1999, amplía el servicio a los adultos.

El albergue indígena proporciona a niños y adultos enfermos: hospedaje, alimentación, medicina y todo apoyo necesario en la rehabilitación de su enfermedad, para poder dar seguimiento a los tratamientos otorgados.

Los requisitos para contar con estos beneficios y que los pacientes lleguen al albergue son: primero que sean indígenas y estén en situación de extrema pobreza; que padezcan alguna enfermedad de tercer nivel y que no exista en su comunidad, estado o región un hospital o entidad que pueda cubrir este nivel de atención médica.

El canal para llegar a la población beneficiada es a través de los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena y de las Delegaciones Estatales; desde ahí son dirigidos al albergue *La Casa de los Mil Colores* en la Ciudad de México, ya con la canalización de un hospital de segundo nivel que determina el tratamiento a seguir en un tercer nivel de atención, ya sea con el tratamiento iniciado o con la instrucción para tramitar su atención médica.

Proyecto Ecoturismo: Los servicios que ofrece son: Gestión de recursos; Apoyo financiero para la elaboración y ejecución de los proyectos, el pago de estudios y permisos; Asesoría; Asistencia técnica; Capacitación; y Seguimiento a proyectos, entre otros².

- ✓ Fomento y desarrollo de las culturas indígenas

² Ídem.

Este programa “apoya económica y técnicamente, proyectos individuales, comunitarios y regionales que impulsen procesos culturales que incidan en el fortalecimiento, rescate e innovación del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad y corresponsabilidad, así como en las necesidades, situación y contexto social actual.

El monto de apoyo por proyecto esta en función al tipo de manifestación cultural, disponibilidad presupuestal y mezcla de recursos propuesta, así como por el impacto sociocultural planteado y magnitud de la población beneficiada. Este programa es permanente y responde a los planteamientos culturales de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, se atienden de manera prioritaria, las demandas culturales de la población indígena.

Otro objetivo de la CNDI es el Fortalecimiento de Capacidades de los Indígenas mediante el impulso de acciones, proyectos y procesos dirigidos al desarrollo de capacidades en los sujetos indígenas que permitan su participación plena en las decisiones sobre su desarrollo, tanto en el ejercicio de su autonomía como en su relación con las instituciones y el Estado, bajo un marco de ejercicio pleno de derechos, equidad, multiculturalidad y sustentabilidad, a través de 14 proyectos dirigidos a la atención focalizada y pertinente de diversas problemáticas y áreas de interés relacionadas con el desarrollo de habilidades, capacidades, conocimientos y propuestas de los distintos sectores indígenas”³.

- ✓ Fondos regionales indígenas.

“Para atender las demandas de la población indígena de nuestro país, relacionado con el impulso y la consolidación del Desarrollo Económico de los municipios y localidades donde habita, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

³ Ídem.

Indígenas cuenta con diversos Programas, entre ellos se encuentra el Programa Fondos Regionales Indígenas.

Los Fondos Regionales Indígenas son instancias formadas y administradas por la población indígena organizada, mediante las cuales el Programa canaliza apoyos económicos en 25 entidades federativas de la República Mexicana, particularmente para cubrir las siguientes necesidades:

- Financiamiento a proyectos productivos técnica, económica y socialmente viables.
 - Asistencia técnica y asistencia administrativa y contable, así como gastos de operación para Fondos con tres años de funcionamiento.
 - Acciones de capacitación sobre aspectos organizativos, técnico-productivos y comerciales, así como de carácter administrativo, financiero y contable.
 - Acciones de seguimiento, control y evaluación del Programa.
 - Dichos apoyos tienen como propósito fundamental crear las condiciones necesarias para que los Fondos Regionales Indígenas, en un tiempo perentorio, alcancen la consolidación organizativa, operativa y financiera y con ello, la autonomía de gestión para transitar a esquemas organizativos más complejos que ofrezcan nuevos servicios a la población indígena”⁴.
- ✓ Organización productiva para las mujeres indígenas

“Mediante el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) se ofrecen los servicios de:

- Desarrollo de proyectos de organización productiva para mujeres indígenas.
- El Programa consiste en impulsar y apoyar la ejecución de proyectos de organización productiva para mujeres indígenas, mediante la

⁴ Ídem.

promoción de procesos organizativos, alternativas de ocupación e ingresos que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social.

- Apoyo a las actividades productivas: agrícolas, pecuarias, forestales, artesanales (sólo si se demuestra la posibilidad de su comercialización), empresas diversas, pesqueras y acuícola; siempre y cuando sean realizadas por las propias mujeres.
- Además busca Impulsar acciones de capacitación y acompañamiento para los proyectos apoyados”⁵.

- ✓ Promoción de convenios en materia de justicia

En materia legal, la CDI apoya económicamente proyectos para “la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia; la gestión y pago de derechos del permiso de uso de nombre de figuras asociativas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores; apoyo de hasta el 50% de gastos notariales para la constitución legal bajo la figura jurídica que más convenga a las comunidades, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos que lo soliciten, cuyo objeto social este vinculado a la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas”⁶.

- ✓ Programa de desarrollo de las comunidades Mayas de la Península de Yucatán.

“Este Proyecto concluyó el 31 de diciembre de 2004 y fue diseñado para operarse a través de 4 Componentes: Financiamiento a Inversiones, Servicios para el Desarrollo Tecnológico, Servicios para la Promoción y Administración del Proyecto. Los 3 primeros correspondieron a los ejes de trabajo operativos y el

⁵ Ídem.

⁶ Ídem

último implicó las actividades gerenciales del Proyecto. Fueron ejecutadas todas las acciones previstas en cada uno de ellos, de una manera suficientemente articulada a partir de una interacción conceptual, programática y operativa. De este modo, las actividades que se realizaron en uno impactaron en el conjunto”⁷.

4.1. Territorio

Nuestro país tiene una superficie de casi 2 millones de kilómetros cuadrados. Los mexicanos indígenas poseen, en las regiones en las que viven, una superficie que abarca la quinta parte del territorio nacional. El 70% de los recursos petroleros se extrae de yacimientos marinos y terrestres del trópico mexicano. Los más importantes corresponden a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, en Municipios con una fuerte presencia indígena.

Es importante señalar que la población indígena se encuentra presente en una cuarta parte de las localidades del país, casi en la totalidad de los municipios –sólo 30 de ellos no tienen presencia indígena- y en todas las entidades federativas.

Las principales presas hidroeléctricas del país: La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Miguel Alemán se ubican y abastecen de agua de los territorios indígenas (Chiapas, Nayarit y Oaxaca)

En México hay un total de 2,378 municipios y de ellos existen en Oaxaca 570, correspondiendo casi 24% del total nacional. El estado de Oaxaca tiene una extensión de 95,364 km² que representa el 4.8% de la superficie del país y por su tamaño ocupa el 5º lugar entre los 31 estados, después de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Durango.

4.2. Población indígena

⁷ Ídem.

Es necesario comentar que los patrones de asentamiento de la población indígena no sólo responden a procesos económicos, sino también a otros de carácter histórico, geográfico y cultural, lo que explica la dispersión de sus localidades. La población se convierte entonces en un elemento imprescindible en el análisis de su evolución debiéndose atender las tendencias en ciertos fenómenos representativos como serían la fecundidad, la mortalidad y la migración.

**Indicadores Socioeconomicos de la población indígena
2000 Vs 2005**

	2000	2005	Variación
Población Total	97.483.412	103.263.388	5.779.976
Población Indígena	10.220.862	9.854.301	-366.561
% s/Total	10,5%	9,5%	-0,94%

Fuente: INEGI

De acuerdo a información de la CNDI, son 10 millones de personas con ascendencia indígena lo cual constituye más de la décima parte de la población total del país distribuyéndose en cerca de 20 mil localidades y ocupando el octavo lugar en el mundo con la mayor cantidad de pueblos indígenas.

Población mayor de 5 años

**Total
2000 Vs 2005**

Nacional	2000	2005	Variación
Población Total	84.794.454	90.266.425	5.471.971
HLI ^{1/}			
No HLI	78.381.411	83.704.299	5.322.888
HLI	6.044.547	6.011.202	-33.345
No especificado	368.496	550.924	182.428
% s/Total HLI	7,1%	6,7%	-0,47%

HLI.- Hablante de Lengua Indígena

En México se hablan más de 100 lenguas, de las cuales los pueblos indígenas aportan a esta riqueza cuando menos 60 y esta diversidad se concentra en 803 Municipios indígenas aunque de acuerdo al censo de 1995 de los 2,378 Municipios que integran a la Nación existe presencia indígena en 2,330.

En 12 entidades se concentran 5.4 millones de Hablantes de Lengua Indígena (HLI), los restantes 6.78, millones están diseminados en el resto de los Estados.

Población Oaxaca

(Miles de personas)

Año	Urbana	Rural	%	%
2000	1.531	1.907	45%	55%
2001 ^{1/}	1.609	2.004	45%	55%
2002	1.622	2.020	45%	55%
2003	1.634	2.035	45%	55%
2004	1.645	2.049	45%	55%
2005	1.655	2.062	45%	55%
Promedio	1.616	2.013	45%	55%

Fuentes: INEGI & CONAPO

^{1/} Proyectado a partir de este año

Según el Censo de Población de 2000, la población total del Estado es de 3, 438,765 habitantes de los cuales 1, 657,406 son hombres y 1,781,359 mujeres. La población total del estado representa el 3.52% en relación con la población total del país. De este total, 1, 100,000 son indígenas, esto es 32% del total los cuales se distribuyen en 2,563 localidades.

Forma de gobierno indígena

Derivado de los compromisos asumidos por el Gobierno en relación al reconocimiento de la pluralidad cultural, se adecua el marco jurídico para reconocer los derechos de los pueblos indígenas.

418 de los 570 municipios de Oaxaca se rigen bajo el sistema de “usos y costumbres”. Las comunidades indígenas siguen practicando formas propias de gobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos. El término “usos y costumbres” se refiere a un sistema de normas colectivas que ha sido construido en las comunidades indígenas a través de los siglos y que ha demostrado flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistencia con el sistema de gobierno moderno.

4.3. Indicadores socio-económicos

Conforme a la Ley de Creación de la CNDI, la Delegación en Oaxaca ha promovido la concertación y el concurso de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal para el desarrollo integral de los pueblos indígenas.⁸

PIB per cápita
Estados con mayor y menor monto
2000-2005

	2000	2001	2002	2003p/	2004	2005	Promedio
Total nacional	15.140	14.962	14.904	14.938	15.381	15.625	15.159
Distrito Federal	38.091	37.526	37.846	37.055	37.040	37.685	37.540
México	11.860	11.832	11.562	11.422	11.731	12.109	11.752
Nuevo León	26.577	26.059	26.409	26.679	27.911	28.325	26.994
Jalisco	15.020	14.886	14.740	14.511	15.035	15.165	14.893
Total nacional	15.140	14.962	14.904	14.938	15.381	15.625	15.159
Chiapas	6.452	6.426	6.503	6.493	6.688	6.510	6.512
Guerrero	7.854	7.884	7.789	7.845	8.048	8.133	7.926
Quintana Roo	22.351	22.437	21.526	21.576	22.332	21.713	21.989
Oaxaca	6.373	6.428	6.325	6.342	6.507	6.655	6.438

A precios constantes base 1993

De acuerdo con el Artículo 2º de la Constitución, es una prioridad el abatimiento de rezagos y el aprovechamiento de recursos, habilidades y fortalezas con que cuentan los pueblos indígenas; por ello la CNDI ha impulsado diversas acciones de transversalidad y ha gestionado la combinación de recursos humanos, materiales y financieros para multiplicar los efectos sociales de la tarea institucional.⁹

Participación del PIB estatal respecto del PIB Nacional
Estados con mayor y menor monto
2000-2005

Periodo	Chiapas	Guerrero	Quintana Roo	Oaxaca	Contribución
2000	1,71%	1,64%	1,33%	1,48%	6%
2001	1,74%	1,65%	1,40%	1,50%	6%
2002	1,78%	1,62%	1,41%	1,47%	6%
2003p/	1,78%	1,61%	1,46%	1,46%	6%
2004	1,80%	1,59%	1,53%	1,45%	6%
2005	1,73%	1,57%	1,53%	1,45%	6%
Periodo	DF	México	Nuevo León	Jalisco	Contribución
2000	22,21%	10,52%	6,90%	6,43%	46%
2001	21,94%	10,64%	6,90%	6,46%	46%
2002	22,02%	10,46%	7,06%	6,43%	46%
2003p/	21,32%	10,33%	7,17%	6,33%	45%
2004	20,52%	10,33%	7,33%	6,38%	45%
2005	20,37%	10,51%	7,37%	6,35%	45%

Oaxaca
Participación del PIB
en el PIB nacional

Fuente: INEGI

⁸ Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Informe 2005, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁹ Idem p. 219

En esta parte cobra fuerza el conocer los esfuerzos que la CNDI desarrolla para atender estas necesidades, como se integran sus grandes metas con una planeación estratégica y de largo plazo, cuales es el ejercicio y control que se hacen de los recursos públicos y cuales son los mecanismos de evaluación que permitan conocer los avances y posibles áreas de mejora.

Al final, este trabajo trata de formular una aproximación entorno al papel que juega la CNDI en la atención de la problemática indígena desde la perspectiva de acción con la puesta en marcha de programas de integración que van desde los aspectos jurídicos hasta los económicos, desde la instrucción hasta la capacitación productiva.

Para el 2005, de acuerdo con un estudio de BBVA Bancomer, esta polarización se acentúa al grado que Oaxaca no sólo ocupa el último lugar en lo que a PIB per capita se refiere (medido en USD) sino además mostrarse inferior a países con población similar como Angola (\$2,500 per capita); Togo (\$2,300); Vietnam (\$3,000) o Georgia (\$3,400).

El Estado de Oaxaca ocupa el lugar 19 con una contribución al PIB de apenas 1.54% mientras que 5 estados del país: el DF, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz generan el 50% del PIB. El grado de polarización económica resulta más que evidente.

Como se observa en el cuadro, el país presenta una gran polarización del ingreso lo cual es congruente con su mala distribución y la gran carga social que los pobres y marginados representan por este esquema

4.3.1. Educación.

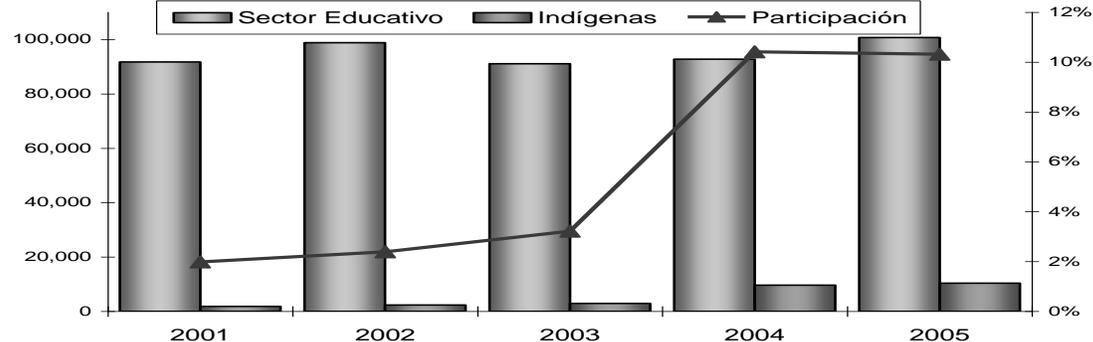
El gasto federal orientado al sector educativo contemplo en el quinquenio 2000-2005 un promedio de \$95,015 millones de pesos, de los cuales el 5.72% fue

destinado a la atención de la población indígena. Cabe destacar que de 2000 a 2001 la participación indígena en el gasto presentó un incremento de 8.33 puntos porcentuales hasta alcanzar un monto promedio de \$5,434 millones de pesos.

Gasto federal total en el sector educativo y para la población indígena (Millones de pesos constantes) 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Sector Educativo	91,727.60	98,798.60	91,058.50	92,753.60	100,738.60
Indígenas	1,823.30	2,365.00	2,931.50	9,658.30	10,392.50
Participación	1.99%	2.39%	3.22%	10.41%	10.32%

Año Base 2000=100 Deflactor INPC
Fuente SHCP



De acuerdo con cifras del INEGI, en 2000 la población indígena del país presentaba un analfabetismo de 27.2% respecto a una población de 6,175 miles de personas con edad superior a los 15 años de edad, de esta cantidad, los estados de Oaxaca, Yucatán, Chiapas y Veracruz sumaban 812 mil analfabetas indígenas, el 50% del total nacional.

Población mayor de 5 años
Total Educación (No sabe leer ni escribir)
2000 Vs 2005

Nacional	2000	2005	Variación
Población Total	10.289.697	9.838.535	-451.162
HLI ^{1/}			
No HLI	8.227.800	7.905.803	-321.997
HLI	2.032.283	1.889.843	-142.440
No especificado	29.614	42.889	13.275
% s/Total HLI	19,8%	19,2%	-0,54%

HLI.- Hablante de Lengua Indígena

Población mayor de 5 años
Oaxaca
2000 Vs 2005

	2000	2005	Variación
Población Total	3.019.103	3.103.694	84.591
HLI ^{1/}			
No HLI	1.888.074	2.002.418	114.344
HLI	1.120.312	1.091.502	-28.810
No especificado	10.717	9.774	-943
% s/Total HLI	37,1%	35,2%	-1,94%

HLI.- Hablante de Lengua Indígena

El estado de Oaxaca presenta una población indígena de 898 miles de personas mayores de 15 años, 14% del total, de los cuales sólo 380 mil presentan instrucción primaria completa y algún grado de posprimaria mientras que el 58% presentó instrucción incompleta o simplemente sin ella.

Ante este panorama, la CNDI presento mejoras, así durante el ciclo escolar 2004-2005 la matrícula de educación preescolar y primaria indígena ascendió a 1,180 miles de alumnos cifra que se estima presentará un incremento de 14 mil menores para el ciclo 2005-2006.¹⁰

La matricula atendida durante el ciclo 2003-2004 representa el 53.2% de la demanda social de 3,4 y cinco años de edad mientras que para toda la población atendida a nivel nacional el incremento fue de 15.5 puntos porcentuales.

Así mismo, durante el ciclo 2004-2005 la población indígena atendida en educación primaria fue menor en 0.4% a la del ciclo anterior como resultado de la

¹⁰ Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Op Cit p. 7

estabilización del grupo poblacional de 6 a 12 años, según las proyecciones del Consejo Nacional de Población.

Cabe destacar el aumento de 6.1% en la atención a la demanda social de la población indígena de 6 a 12 años de edad ya que este indicador paso de 76.7% en el ciclo 2000-2001 a 82.8% en 2004-2005, mientras que para toda la población se mantuvo constante en 92.9%

La eficiencia terminal se ha incrementado 12.5 puntos porcentuales en el quinquenio mientras que a nivel nacional este indicador tuvo un crecimiento de 3.4 puntos porcentuales considerando la totalidad de la población.

A la fecha se cuenta con nueve propuestas metodológicas para la enseñanza de la lecto-escritura en las lenguas indígenas: maya, popoluca, totonaco, mazahua, hñahñú, yaqui, mixteco, chinanteco y Nahúalt. Estas propuestas se encuentran en una etapa experimental en tres escuelas de cada una de las lenguas que se apoyan con elementos didácticos.¹¹

Por último, cabe señalar que el Estado de Oaxaca representa el 22.67% de la matrícula en Educación inicial y básica indígena además de que, junto con otras 4 entidades representa el 72.8% del total. Cabe señalar que en dichas entidades se atienden en promedio a 64 alumnos por escuela y 23 alumnos por maestro.

4.3.2. Salud.

El problema de la salud cobra proporciones endémicas consecuencia de la marginación del estado, su efecto en una mala distribución de los ingresos y sobre todo el olvido:

⇒ El 76,9% de la población es de alta prioridad nutricional y sólo el 10% de la población no presenta ningún problema de desnutrición.

¹¹ Ídem, p. 8

- ⇒ Según el Instituto Nacional de Nutrición, hay 337 municipios calificados con desnutrición severa. De los 100 municipios más desnutridos de la República, 45 se encuentran en Oaxaca, y son mayoritariamente indígenas.
- ⇒ La desnutrición se relaciona también directamente con aquellas regiones donde existen elevados índices de violencia provocados por el narcotráfico o los conflictos políticos.

Otra consecuencia perniciosa respecto a los índices de pobreza con los que pervive la población mayoritariamente indígena del Estado se presenta con las altas tasas de mortandad tanto infantil como materna:

- ⇒ En el 2004, Oaxaca ocupó el primer lugar del país en materia de mortalidad con un 5.2 por 1000 habitantes.
- ⇒ La tasa de mortalidad infantil en 2003 fue del 9.7 por mil nacidos vivos (INEGI).
- ⇒ Oaxaca registra altos índices de mortalidad materna, superiores en un 36.7% a la media nacional, debido a deficiencias en la atención médica y falta de acceso a los servicios de salud pública.

4.3.3. Ingresos.

De acuerdo a información del INEGI, Oaxaca ocupa el penúltimo lugar nacional en el ingreso nacional medido con el PIB per capita. Mientras que la media nacional durante el quinquenio fue de \$14,768 en el estado sólo se alcanzó los \$6,157 es decir \$8,611 menos, apenas \$600 al mes lo cual no hace sino confirmar el grado de marginación que mantiene. Con apenas 1.47% de contribución al PIB ocupa el lugar 19 en la generación de la riqueza.

Este enorme rezago deriva en ingresos por debajo de los mínimos indispensables para pensar en un bienestar social de la población y lamentablemente refuerza la idea de amplia marginación en el sureste del país y sobre todo en Oaxaca y Chiapas.

Así, de acuerdo a datos del INEGI en el 2000 el 65.8% de la Población Indígena Ocupada no presentaba ingresos o bien percibía menos de un salario mínimo, si consideramos que el estado pertenece al Área geográfica “C” y que en el 2000 fue de \$32.70¹² diarios tenemos que 287 mil personas sobrevivían con \$981 pesos al mes esto es, menos de 105 dólares mensuales.

Si consideramos que el salario mínimo en EEUU fue, durante el período 2000-2005 de \$5.15 dólares por hora y que en México para 2005 fue de \$44.05 por día encontramos una fácil explicación entorno a la migración como escape a la marginación.

Así un trabajador en EEUU ganaría por 8 horas de trabajo diarias en jornadas de 5 días, al mes \$824 USD cantidad que convertida a moneda nacional¹³ representa poco menos de \$9,000 pesos, cantidad casi 9 veces superior a los \$1,321.50 pesos al mes en México que se ganaron en México.

Si a lo anterior sumamos que de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano la línea de la pobreza es aquella que no supera los 4 dólares y que el 70% de la población en Indígena nos encontramos con claridad ante la evidencia del por que el estado de Oaxaca ocupa un lugar tan ínfimo en la escala del IDH.

4.3.4. Ocupación.

De acuerdo a información proyectada por el CONAPO, la población económicamente activa paso de 43,299 miles de personas a 49,149 miles de personas en 2005 es decir un incremento de 5,850 miles, promediando durante el período referido 44.85% de la población total.

¹² Cantidad que, al tipo de cambio FIX promedio del año 2000, representa 3.46 dólares.

¹³ Al tipo de cambio promedio FIX de 10.8885

Por su parte el estado de Oaxaca presenta una PEA de 40.33% lo cual representa 1,464 miles de personas en promedio durante el período 2000-2005 así como la incorporación de 541 miles de personas en edad y disposición de trabajar.

No obstante, la tasa de desempleo abierto presentó un promedio de 1.71% y si bien experimento una reducción de 2001 a 2004, durante 2005 volvió a repuntar afectando a 62 miles de personas que, estando en edad productiva y teniendo disposición a trabajar no encontraban lugar en el mercado laboral.

Oaxaca
Tasa de desempleo abierto general por grupo de edad, 2000-2005
Porcentaje de población

Año	Grupo de edad						Población
	General	12-19	20-24	25-34	35-44	45 y más	
2000	1.90	3.40	3.60	2.60	1.00	0.70	65.337
2001	2.00	5.10	4.40	1.60	0.90	0.90	72.261
2002	1.30	3.10	2.10	1.50	0.70	0.40	47.343
2003	1.60	2.20	4.20	1.40	1.30	0.50	58.696
2004*	1.68	3.30	5.13	0.86	1.17	0.64	62.206
2005*	1.77	4.95	6.27	0.53	1.05	0.83	65.894
Promedio	1.71	3.68	4.28	1.42	1.02	0.66	62.034

* Datos proyectados a partir de la información disponible
Fuente: INEGI

Como se ha visto, el total de la PEA en el estado de Oaxaca fue en el 2000 1,077 miles de personas de las cuales 458 miles era de ascendencia indígena, esto es el 43% de los cuales 454 miles mayores a 12 años formaban parte de la población ocupada mientras que en desocupación abierta se encontraban 0.9% porcentaje idéntico al total nacional.

OCUPACIÓN
POBLACIÓN INDÍGENA DE 12 AÑOS Y MÁS, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA,
MÉXICO, 2000

ESTADOS	12 años y más	Activa		Ocupada	%	Desocupada	%
		Inactiva					
OAXACA	1028	458	570	454	99.1	3	0.9
YUCATÁN	711	355	356	352	99.3	2	0.7
CHIAPAS	645	318	326	317	99.5	1	0.5
VERACRUZ	638	283	354	281	99.1	2	0.9
MÉXICO	604	281	323	276	98.4	4	1.6
TOTAL NACIONAL	6 957	3 308	3 648	3 278	99.1	30	0.9

POBLACIÓN INDÍGENA DE 12 AÑOS Y MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
MÉXICO, 2000

ESTADOS	Total	Primario		Secundario		Terciario	
		%		%		%	
OAXACA	446	259	58.1	78	17.6	108	24.3
YUCATÁN	348	92	26.6	107	30.8	148	42.6
CHIAPAS	311	230	74.2	26	8.4	54	17.4
VERACRUZ	277	164	59.2	39	14.4	73	26.4
MÉXICO	267	29	10.9	89	33.6	148	55.5
TOTAL NACIONAL	3 214	1 392	43.32	700	21.8	1 121	34.9

Los pueblos indígenas aportaron el 43% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con menos del 22% de ella.

De estos totales en el 2000, el 58% de la población ocupada en el estado de Oaxaca se dedicaba a actividades primarias cifra inferior a la del estado de Chiapas que concentraba el 74% de su fuerza laboral al campo.

5. Conclusiones

Durante el quinquenio 2000-2005 se impulsaron medidas para lograr una nueva relación institucional entre el Estado y los pueblos indígenas basado en los principios de interculturalidad, integridad, transversalidad, sustentabilidad, genero y consulta logrando, entre otras cosas, que se concentraran los presupuesto de las entidades federales para procurar un gasto orientado a prioridades de desarrollo bajo un esquema de participación activa de los beneficiarios.

La CNDI, con presencia en 24 estados de la república a través de 110 Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena tienen implementados 7 grandes programas: Albergues escolares; infraestructura básica; fomento y desarrollo; fondos regionales; organización productiva de mujeres; promoción de justicia y desarrollo de comunidades Mayas.

De un total de 103,061 miles de personas que conforman la población de México el 3.52%, al cierre de 2005, radicaban en el estado de Oaxaca, de los cuales 1/3 de ellos tienen ascendencia indígena misma que se reparte a lo largo y ancho del estado de acuerdo a procesos no sólo económicos sino además históricos, geográficos y culturales lo cual explica la dispersión que presentan las principales localidades.

Dentro del estado de Oaxaca de 3,306 miles de personas mayores de 5 años que conforman su población, 1,227 miles de personas son hablantes de lengua indígena es decir el 37% del total al cierre de 2005.

De acuerdo a la información ofrecida por la CDPI, en el 2000 de poco más 12,000 miles de personas, 5,400 miles son Hablantes de Lengua Indígena (HLI) y se concentran en 12 entidades.

- Sólo en Oaxaca existen 1.2 millones ello significa que el 10% de la población indígena radica en el estado y además representa la entidad con

mayor número de ellos seguido de los Estados de Chiapas, Yucatán, Veracruz y México.

- En Oaxaca, de 570 Municipios, 418 se rigen bajo el sistema de “usos y costumbres”, sistema de normas colectivas con vigencia de muchos siglos pero coherentes con el sistema de gobierno moderno.
- De acuerdo a información del INEGI, Oaxaca cerro 2005 con una población de 3,506 miles de personas, a un ritmo de crecimiento del quinquenio (2000-2005) de 1.9% y uno anual de 0.4%, por debajo de los indicadores nacionales de fueron de 5.6% y 1.2% respectivamente.
- Oaxaca además contribuyo con el 6% del PIB en promedio durante el quinquenio mientras que ocupó uno de los últimos lugares de PIB per cápita al contabilizar \$6,438 muy por debajo de la media nacional que fue de \$15,159 y más aún que el obtenido por el DF que fue, en promedio durante el quinquenio de \$37,540.
- De 2000 a 2005 la población nacional creció 5,779 miles de personas llegando a ser 103,263 miles de personas a nivel nacional, durante este periodo la población indígena paso de 10,220 miles de personas a 9,854 miles de personas, esto es una reducción de 366 miles de personas, 0.94pp durante el quinquenio.
- En cuestión salud, la población indígena derechohabiente de alguna entidad, presentó un crecimiento de 717 miles personas mientras que la no derechohabiente redujo su magnitud en 1,051 miles de personas.
- Con respecto a los servicios en vivienda, sobre un total de 2,035 miles de hogares indígenas al cierre de 2005, el 70% contaba con agua entubada, 53% con drenaje y 89% con electricidad.

- Por satisfactores secundarios, de las viviendas indígenas al cierre de 2005, el 63% contaban con TV, el 39% con refrigerador, el 22% con lavadora mientras que un 5% disponía de computadoras.
- Respecto a la Educación se observa que, al cierre de 2005, de una población de 90,266 miles de personas mayores de 5 años, el 6.7% corresponde a Hablantes de Lengua Indígena. De estos totales, 9,838 miles de personas no saben leer ni escribir siendo de habla de lengua indígena el 19.2%.
- En Oaxaca, la población indígena mayor de 5 años paso de representar el 37.1% en 2000 a ser de 35.2% al cierre de 2005 respecto al total del estado. No obstante, de la población total en el estado que no sabe leer ni escribir, el 55.1% de un total de 631 miles de personas corresponden a indígenas.
- Al cierre de 2005, sobre una población ocupada (mayor a 12 años) de 74,093 miles de personas a nivel nacional, el 58% pertenecía a la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que un 42% se consideraba Población no Económicamente Activa (PNEA).
- De estos totales la Población que habla alguna lengua indígena (HLI) conformo sólo 3.3 puntos porcentuales del 58% de la PEA aunque resulta más significativo que en el quinquenio su participación se redujo 1.56% al pasar de 7.3% en el 2000 a 5.7% en el 2005.
- En Oaxaca, durante este mismo periodo la población HLI presentó una reducción marginal de 0.94% sobre un total de 2,429 miles de personas mayores de 12 años. Así mismo, del total de una PEA de 1,097 miles de personas, el 38% es una persona de HLI, valor relativo superior al nacional que sólo representa el 5.72%.

6. Bibliografía

Autores

1. Ayala Espino, José, Economía Pública, FE, UNAM 1997
2. Cardozo Braum Myriam Irma, Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México analiza esta preocupación por la eficiencia.
3. Castells, Manuel, La Era de la Información Economía, Sociedad y Cultura, Siglo XXI Editores, 1996.
4. Friedman, Milton y Rose: Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico. Barcelona, Orbis, 1983.
5. González Rijas, Aldo. La Jornada, Ojarasca 115 Noviembre 2006.
6. Kaplan, Marcos, Estado y Economía” a la memoria de Marcos Kaplan, Correa, Eugenia en “Homenaje a Marcos Kaplan” Becerra Ramírez, Manuel Coordinador, IIJ, UNAM 2007.
7. Regino Montes, Adelfo. La Jornada, ¿Pacto por Oaxaca? Los pueblos indígenas al olvido. Miércoles 4 de Octubre de 2006.
8. Samuelson, Paul A., et al. Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica, Mc Graw Hill Interamericana Editores, 2006.
9. Smith, Adam, Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones
10. Stiglitz, Joseph E., La economía del sector público, Antoni Bosch, 2003, 3ª Edición.
11. Villatoro Pablo, “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo, Santiago de Chile, CEPAL 2005 inédito

Informes y Documentos

1. Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas,
2. Informe de rendición de Cuentas.- Primera Etapa 2000-2005, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México Agosto 2006.
3. Documento de Trabajo generado por el Centro de Estudio Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados en Septiembre de 2005.

4. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, Programa de las Naciones Unidas par el Desarrollo, 2006

Fuentes electrónicas

1. En <http://www.mundodeltrabajo.org.ar/imtarchivos/castells.htm>, Octubre, 2007.
2. <http://www.publimatic.com/hacecuerpo.php?d=nuevosrumbos&numart=386&numedi=2002-07-01&seccion=especial%20manuel%20castells>, Octubre, 2007.
3. En www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entry_ID=792), Octubre, 2007.
4. En <http://www.eumed.net/cursecon/4/optimo.htm>, Octubre, 2007.
5. En, <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/diagramapareto.htm>, Octubre, 2007.
6. En <http://www.eumed.net/cursecon/8/Los%20monopolios.htm>, Octubre, 2007.
7. <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/sepure/Docencia/resumenesclase/clases%2022y29-03/pres%20stiglitiz.doc>, Octubre, 2007.
8. (<http://web.worldbank.org> citado por la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias de la Cámara de Senadores)
9. http://www.sipaz.org/data/oax_es_01.htm#DESIGUALDADES
10. Palacios Escobar, Ángeles, Características de la política social en México en www.rolandocordera.org.mx/pol_social/características.)
11. Vega Martínez, Luis “La pobreza en México” Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 44, junio 2005. en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>), Octubre, 2007.
12. [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Derecho/CONSULTA/Salud/LA%20SALUD%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20INDIGENAS-DEFINITIVO\(1\).pdf](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Derecho/CONSULTA/Salud/LA%20SALUD%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20INDIGENAS-DEFINITIVO(1).pdf)