



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL PROGRAMA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA
“PROSPERA” EN LOS MUNICIPIOS OAXAQUEÑOS
REGIDOS POR USOS Y COSTUMBRES, UN ESTUDIO
DE CASO: EL MUNICIPIO MIXE TOTONTEPEC VILLA
DE MORELOS**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

ANDREA PAOLA SOLANA MOLINA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ



SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO

ABRIL DE 2017



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.

A Eva, Adriana, Josefina y todas aquellas mujeres que me han acompañado

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A los habitantes de Anyukojm Totontepec

Agradecimientos

Este trabajo representa la culminación de mi formación profesional y refleja mi admiración y respeto por la comunidad Mixe, que es parte de mi identidad.

Agradezco a mi madre ya que sin su amor, determinación, lecciones de vida y apoyo jamás habría conseguido llegar a este momento; a mi abuela y sus historias que me acompañan a donde quiera que vaya; y a mi hermana que me inspira a vivir con pasión cada día.

Gracias a Carina por su apoyo y compañía durante estos años y a mi tía Oli, sin ella simplemente no habría podido escribir este trabajo.

A Lidia, Teresita y Rosalía por estar siempre al pendiente de nosotras.

Al profesor Sanabria por guiarme en este complicado camino de la investigación, por su paciencia y tiempo.

ÍNDICE	Pág.
Introducción	2
Capítulo 1. Los enfoques conceptuales para el análisis	10
1.1 La conceptualización de la pobreza	11
1.2 La protección social	25
1.2.1 Enfoques de la protección social	28
1.2.2 Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad	31
1.2.3 Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad en México	32
1.3 Los Usos y Costumbres	35
Capítulo 2. El Programa de Inclusión Social PROSPERA	43
2.1 PROSPERA en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	43
2.2 Los objetivos de PROSPERA	47
2.3 El presupuesto asignado a PROSPERA, Programa de Inclusión Social	50
2.4 Reglas de Operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2016	53
Capítulo 3. Los Usos y Costumbres en Totontepec Villa de Morelos	71
3.1 El distrito Mixe	72
3.2 Aspectos históricos, demográficos, económicos y sociales de Totontepec Villa de Morelos	77
3.3 Los Usos y Costumbres	82
Capítulo 4. Los efectos de PROSPERA	94
4.1 El instrumento de medición	94
4.2 Presentación y análisis de resultados	100
Conclusiones	121
Anexos	128
Bibliografía, hemerografía, documentos oficiales y entrevistas	135

INTRODUCCIÓN

La pobreza es una realidad persistente a lo largo de la historia, el crecimiento económico, tal y como se nos ha planteado, tiene que despojar y explotar a grandes sectores de la población para existir. En tanto más se acreciente la pobreza, más humanidad perderá la civilización.

Durante el siglo XX, para mitigar los efectos negativos del mercado en la sociedad, se constituyó el Estado de Bienestar, que mediante la protección social permite al aparato capitalista seguir operando. Este tipo de Estado surge después de la Segunda Guerra Mundial en los países europeos, como parte de un consenso entre el mercado y el gobierno, donde se consideró que la intervención del gobierno (articulada y planificada) resultaría benéfica para la reconstrucción de los países afectados por la guerra.

En este orden de ideas, la protección social es uno de los elementos característicos del Estado de Bienestar, y la forma en que el mismo la ha procurado es a través de la denominada política social. Norma Ruiz Velázquez establece que son dos los componentes básicos de la política social: ¹

1. El seguro social; que nace en la Alemania de Bismarck como un instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora para, de esta manera, impulsar al desarrollo capitalista. Después, durante el periodo de entreguerra, se convirtió en un instrumento de gasto público menos selectivo, debido a la necesidad ya no sólo de reproducir la fuerza de trabajo, sino de gestionar y armonizar el conflicto social, construir un consenso a partir de ella y consolidar una forma específica de socialización.

2. La asistencia social; cubre las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda, pero que no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones

¹ Ruiz Velázquez, Norma. 2000. *La política social en México hacia fin de siglo*. Primera Edición. México: INAP, pp. 31-32.

monetarias. En América Latina, la asistencia social suele responder a una situación de pobreza generalizada; con ella no se trata de cumplir derechos sociales, sino de cubrir necesidades inmediatas.

Con base en lo anterior, podemos decir que la forma en que el Estado cumple con la asistencia social, es a través de los programas sociales que implementa y son distintos para cada espacio y tiempo específico.

En nuestro país, el Estado de Bienestar no llegó a consolidarse (de hacerlo, tal vez los niveles de pobreza serían menores) y entramos en la dinámica neoliberal sin que la población estuviera cobijada por un sistema de protección social estable y universal, esto ha traído como consecuencia el golpeteo constante e intenso hacia buena parte de la población mexicana, los que siempre han sido pobres y los que se agregan.

En México el 55.7% de la población² vive en situación de pobreza y pobreza extrema, condición que degrada a quienes la padecen y que nos conduce a serios cuestionamientos respecto al ejercicio de la ciudadanía de los mexicanos, ya que si la mitad de la población no tiene lo necesario para satisfacer por lo menos sus necesidades biológicas, no existen las condiciones de igualdad de las que se debe partir para el acceso y disfrute de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de los individuos.

En este tenor, a pesar de que vivimos en un país con un enorme valor natural y cultural, no todos los estados que integran la federación han sido partícipes del desarrollo económico que hasta la fecha se ha logrado alcanzar. Históricamente el sur de nuestro país, ha vivido en el atraso y al margen de las políticas de industrialización e inversión, esta situación ha traído como consecuencia que la

² En 2014 había 55.3 millones de pobres, el 46.2% de los mexicanos; y la cantidad de pobres extremos era de 11.4 millones (9.5%). Datos generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) obtenidos con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) de 2010 y 2012, y extraídos del comunicado de prensa No. 005 del 23 de Julio de 2015, del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014 y de la presentación “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014”.

población que radica en esa parte del país viva en condiciones de pobreza permanente que ni el gobierno federal, ni los gobiernos locales han logrado superar, principalmente por falta de voluntad política, haciéndose cada vez mayor la distancia entre la región y el resto de México.

Uno de éstos estados es Oaxaca, cuyo porcentaje de población en situación de pobreza para el 2014 fue de 66.8% y de 28.3% para la pobreza extrema,³ siendo esta la constante generacional que los oaxaqueños han tenido que padecer, aunado a los conflictos sociales detonados por la falta de capacidad de negociación, tolerancia y entendimiento por parte del gobierno estatal y federal ante las diversas expresiones y formas de vida que conviven en la entidad, que en lugar de aliviar perpetúan y agudizan la situación.

Oaxaca ocupa el segundo lugar a nivel nacional por su alto índice de población en situación de pobreza y pobreza extrema, esta afirmación es suficiente para justificar que haya sido seleccionada como el objeto de estudio de este trabajo, aunado a ello está el vínculo emocional que me une al estado. Crecí y he vivido la mayor parte de mi vida en la ciudad de Oaxaca, por lo tanto he visto no solamente las maravillas naturales, históricas y culturales que alberga, sino que también he constatado la marginación, pobreza y desigualdad que te rodea a cada paso que das.

La riqueza del estado radica en la diversidad de quienes lo habitan, ya que, de acuerdo con datos obtenidos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de 2015, en el estado de Oaxaca habitaban uno punto siete millones (43.7% del total de la población) de indígenas y dos punto seis millones (65.7% del 100% de los habitantes del estado) de personas autoadscritas (población que no necesariamente pertenece a los hogares indígenas pero que se consideran a sí mismos como tales); sin embargo, lo que para muchos representa motivo de dignidad, en términos económicos es un sinónimo de pobreza, puesto que del 100% de la población indígena (en 2012), el 41.7% se encontraba situación

³ Cifras obtenidas de la base de datos "Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas 2010, 2012 y 2014, elaborada por el CONEVAL y disponible en su página de internet en el apartado de medición de la pobreza.

de pobreza y el 30.6% en situación de pobreza extrema; mientras que para el 2014, el 41.4% era pobre y el 31.8% pobre extremo.⁴

La supervivencia de los pueblos originarios, ha permitido que persista y se siga consolidando un sistema de organización político-social propio de las comunidades, conocido como “Usos y Costumbres”. En el estado hay 570 municipios, de los cuales 417 se rigen por dicho sistema,⁵ una organización peculiar en la que se mezclan la vida política, social, económica y religiosa, que es radicalmente distinta a la organización político-electoral del resto del país. En este sistema, el nombramiento de las autoridades no obedece a elecciones regidas por partidos políticos; la administración pública se modifica de acuerdo a las necesidades de la comunidad; y los programas o participaciones recibidas (de parte del gobierno federal o estatal) tienden a ser modificados por la organización y estratificación social.

La cantidad de municipios Oaxaqueños que se rige por “Usos y Costumbres” resulta abrumadora si se pretende analizar en su totalidad, tarea que es más que imposible para mí y los medios de los que dispongo, por ello decidí enfocarme en una sola comunidad que pertenece a la Sierra Norte y en específico a los mixes, llamada Totontepec Villa de Morelos, donde el 92.8% de la población de un total de 5598 habitantes es pobre.⁶ La razón de mi elección radica en el hecho de que mi familia materna es oriunda de la comunidad y he establecido un vínculo social y afectivo en ella a través de los años, por lo que consideré que mi acercamiento a la población sería más sencillo.

Por muchos años Totontepec ha representado un punto de referencia en la construcción de mi identidad, parte de esta investigación rinde homenaje a lo que

⁴ De acuerdo con el CONEVAL. Datos obtenidos del comunicado de prensa No. 005 (23 de Julio de 2015) del CONEVAL, p.13, que se encuentra disponible en su página de Internet en el apartado de medición de la pobreza.

⁵ De acuerdo con el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

⁶ *Atlas de información municipal*, Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo del estado de Oaxaca, p. 134.

los pobladores han construido a través de los siglos como su forma de vida, con la esperanza de generar difusión en torno al tema y enaltecer la dignidad de los pueblos originarios.

La otra parte de la investigación gira en torno a la indignación ante los altos índices de pobreza que persisten en nuestro país y la falta de intención real por parte del gobierno para mitigarla, los recursos invertidos en programas sociales que pretenden combatirla no han dado resultados positivos palpables en más de tres décadas. Programas que son utilizados con fines políticos y como placebos, ante la dolencia que padece poco más de la mitad de la población.

Dichos programas sociales, no han cumplido con sus objetivos, porque, de inicio, se encuentran imposibilitados para erradicar una condición que depende de la aplicación de políticas económicas neoliberales, y mientras éstas no sean redireccionadas la situación no va mejorar; además debemos considerar que, los programas funcionan mediante transferencias monetarias mínimas directas, con lo que se pretende legitimar al Estado mexicano y evitar que se detonen graves conflictos sociales.

Por lo expuesto hasta ahora, es importante llevar a cabo una investigación que explore las consecuencias, así como los vínculos y las relaciones existentes entre el programa “PROSPERA” y la comunidad regida por “Usos y Costumbres”, ya que la mayor parte de éstos municipios presentan altos índices de pobreza y pobreza extrema. La pobreza no es un fenómeno aislado, y los esfuerzos por erradicarla no deben ignorar las peculiaridades existentes en nuestro país.

Para esta tesis he formulado la hipótesis de que “el programa de combate a la pobreza PROSPERA, no ha incidido de manera significativa en la vida política ni económica de la comunidad Totontepec Villa de Morelos, pero sí ha tenido modificaciones en su ejecución debido a las prácticas propias de los Usos y Costumbres”.

Para probarla, he establecido algunos objetivos que me conducirán a ello, siendo el principal “evidenciar las consecuencias y las modificaciones que ha tenido en su ejecución el programa social de combate a la pobreza PROSPERA, implementado por el Estado mexicano, en la comunidad de Totontepec Villa de Morelos que se rige por Usos y Costumbres”. Para coadyuvar a su alcance los objetivos específicos que he formulado son los siguientes cuatro:

1. Reseñar el programa de combate a la pobreza “PROSPERA”.
2. Describir al municipio de Totontepec Villa de Morelos.
3. Explicar el funcionamiento de los Usos y Costumbres en el municipio Totontepec Villa de Morelos.
4. Generar la evidencia empírica (a través de un instrumento de medición) de los efectos del programa de combate a la pobreza “PROSPERA”.

Los métodos empleados en esta investigación son el descriptivo y el analítico, apoyados por las técnicas de investigación documental y de campo, ya que la información fue compilada de libros, revistas, periódicos, páginas web, bases de datos electrónicas, así como de una visita que realicé a la comunidad en el mes de febrero de 2016, en la que apliqué una encuesta que me sirvió para determinar los efectos del Programa PROSPERA, así como de conversaciones y entrevistas a los habitantes de la comunidad. Es una investigación de tipo aplicada por su finalidad, correlacional debido a su nivel de profundidad, de temporalidad transversal y con un enfoque cuantitativo.

La investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos a saber:

El primero se refiere a las construcciones conceptuales que conforman el esqueleto de todo el trabajo, no son conceptos tomados al azar, sino aquellos que se amoldan y proveen las categorías de análisis requeridas.

Los fundamentos teóricos corresponden a los conceptos de: Pobreza, Protección Social y Usos y Costumbres. La Pobreza es retomada desde la perspectiva de tres autores: Peter Townsed, Amartya Sen y Julio Boltvinik, en éste apartado aglutino

las ideas básicas que han esbozado en torno al fenómeno de la pobreza. El segundo hilo conductor es la Protección Social, vista desde los estudios desarrollados por la CEPAL, que parte a su vez, de un enfoque de derechos, en el que ya no se trata de dar caridad a las personas o de focalizar la política social solamente a los pobres, sino de la obligación de los Estados para con los ciudadanos sin importar la condición de éstos (ya sea que se encuentren dentro o fuera del empleo formal).

Por último, pero no por ello menos importante, abordaré el concepto de Usos y Costumbres que me es útil para explicar la peculiaridad de la población objetivo; esta construcción la hago desde dos polos: el aspecto legal, es decir, la forma en que el Estado ha nombrado, legalizado y asimilado a éste sistema; y el aspecto interno, el cómo los mismos pobladores han construido y describen sus Usos y Costumbres, tan cambiantes de población en población.

En el segundo capítulo me centro en la descripción del PROSPERA, realizando un análisis muy estructural con un enfoque completamente institucional, no con la finalidad de aprobar o censurar el programa, sino de conocer las bases de construcción del mismo y con ello su naturaleza. Éste capítulo es necesario, ya que se trata del objeto de estudio de mi investigación y de conocer (más allá del discurso) lo que el gobierno actual entiende por pobreza, cómo concibe a las personas que la padecen y los mecanismos con que pretende afrontarla. Se trata pues, de desmenuzar la lógica de su actuar desde la planeación nacional hasta la puesta en marcha del programa, pasando por los recursos erogados para el cumplimiento del mismo.

El tercer capítulo también es descriptivo, pero aquí se encuentra la caracterización de la segunda parte de mi objeto de estudio: Totontepec Villa de Morelos. Se divide en dos secciones, en la primera realizo un análisis histórico, demográfico y económico de la región y la comunidad; en la segunda, que considero la más rica de la investigación, el funcionamiento a detalle de sus Usos y Costumbres, en el que he centrado gran parte de mi esfuerzo académico, puesto que como finalidad personal persigo dar a conocer ésta forma de organización ancestral que, durante muchos años ha pasado desapercibida para el país, no obstante puedo expresar

que el tema es ampliamente conocido en el estado de Oaxaca, sin embargo fuera de ése ámbito es prácticamente inexistente, siendo que se trata de un fenómeno político que no puede ser pasado por alto, en tanto la riqueza de elementos que nos puede proporcionar.

En el capítulo cuarto, con el que cierro este documento, procedo a desarrollar mi prueba de hipótesis, estableciendo primero la metodología utilizada para la construcción de mi instrumento de medición, para el cálculo y selección de la muestra y mi experiencia en la aplicación de éste; y en la segunda sección presento los resultados obtenidos, así como las observaciones y experiencias de la visita de campo.

Este trabajo representa la culminación de más de cuatro años de aprendizaje, con él pretendo rescatar y dar a conocer dos realidades que forman parte de nuestro país y que de manera personal me parecen hirientes en cuanto nuestra condición de seres humanos y como nación. La primera, es la pobreza y la forma cuestionable en que el Estado la pretende mitigar; la segunda, la forma en que se organiza una parte de la población, que no sólo ha sobrevivido durante siglos, sino que es funcional y les permite vivir en paz, cuyo desconocimiento forma parte de la negación y el menosprecio que han padecido los pueblos originarios y su manera de vivir y convivir.

CAPÍTULO 1

LOS ENFOQUES CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS

Toda investigación requiere una base sólida que guíe el actuar del investigador y que le permita entender su objeto de estudio. Con ese propósito retomo tres construcciones conceptuales que son el sostén teórico del presente trabajo, no son conceptos tomados al azar, sino aquellos que me proveerán las categorías de análisis requeridas.

El primer concepto utilizado es el de “pobreza” definida, en términos de lo que se considera necesario para subsistir biológicamente y lo que se requiere en cada contexto social específico. Para ello retomo a tres autores: Peter Townsend, Amartya Sen y Julio Boltvinik, sumo a ellos el texto de Paulette Dieterlen del que rescato la distinción entre el concepto económico y ético de la pobreza.

El segundo concepto es el de “protección social”, desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que parte de un enfoque de derechos, en el que ya no se trata de dar caridad a las personas o de focalizar la política social solamente a los pobres, sino de la obligación de los Estados para con los ciudadanos sin importar la condición de éstos, este apartado incluye la reseña de los diferentes programas que se han implementado en México.

Para finalizar, integro el concepto de “Usos y Costumbres” que nos sirve para explicar las características de la población objetivo, porque es una comunidad que se rige por un sistema político-cultural singular, en el que, a nivel local los partidos políticos no existen, las autoridades son elegidas mediante una asamblea comunitaria y desempeñan funciones distintas a los ayuntamientos del resto del país. Ello desde dos enfoques: el jurídico y desde la concepción teórica con que los propios habitantes de las comunidades regidas por dicho sistema explican su forma de vida.

1.1 La conceptualización de la pobreza

La pobreza es inherente al sistema capitalista, ya que, para que éste reporte grandes ganancias es necesario que despoje e incapacite a grandes sectores de la población. La brecha de desigualdad permite que unos acumulen a costa de aquellos a los que se les niega la posibilidad misma de subsistir en el mundo.

En este tenor, es un hecho evidente que la pobreza mata, esta es su consecuencia más drástica y por desgracia constante, en situaciones menos severas inhibe el desarrollo fisiológico, económico y social de las personas que la padecen, pero no se trata de una enfermedad que pueda curarse, sino de una condición de vida en la que permanecen millones de personas en el mundo, una realidad que lacera y sin embargo persiste.

Durante mucho tiempo la pobreza se ha interpretado de manera distinta en los países industrializados y en los países en vías de desarrollo, parece que el hecho se quiere negar o por lo menos marginar, la pobreza es una realidad y un grave problema que se ha intentado disculpar o aceptar con resignación, también se trata de uno de los conceptos medulares para explicar las condiciones sociales en el mundo, así como una de las fuerzas motivadoras más poderosas para la acción humana e institucional. El concepto de pobreza ha generado interés político e intelectual, los gobiernos han tenido que definir sus propias acepciones de pobreza con miras a medirla y determinar las necesidades de los pobres, para de una u otra forma mitigar dicha condición.⁷

En el libro “La pobreza: un estudio filosófico”, Paulette Dieterlen hace un recuento del inicio de los estudios sobre la pobreza, así como las medidas llevadas a cabo para mitigarla, y aborda el tema desde dos dimensiones: la económica y la ética.

El posible inicio de la discusión sobre éste problema se puede trasladar a Inglaterra, cuando Matthew Hale propuso una ley para combatirla, tomando como razones: el

⁷ Cfr. Townsend, Peter, revista de Comercio Exterior Vol. 52 Número 5. *La conceptualización de la pobreza*. México: mayo 2003, p. 445.

alto grado de presión ejercido por la población ante las circunstancias económicas; el cambio de las actitudes públicas, es decir, una nueva concepción acerca de lo que los gobiernos podían y debían hacer en favor de los pobres; la ambición política del gobierno por controlar a quienes consideraban como inferiores.⁸ En 1834 se instauró el “acta de la ley de los pobres”, cuyas acciones se fundamentaban en el principio de “menor elegibilidad”, lo que significa que la prioridad era mejorar sustancialmente las condiciones de trabajo para que el trabajo honesto fuese más elegible que la vida criminal; en 1869 T.H Green fundó en Inglaterra la Sociedad de la Organización Caritativa y uno de sus trabajos era estudiar científicamente la pobreza para desarrollar técnicas que permitieran identificar a los pobres que merecían ayuda de los que no; en Latinoamérica, Julio Boltvinik sitúa los estudios de la pobreza en los años setenta cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo una investigación pionera en el tema que presentó cálculos de la incidencia de la pobreza y de la llamada pobreza extrema así como de la intensidad de la pobreza.⁹

Para la distinción entre el concepto de pobreza en la dimensión económica y ética, Dieterlen se refiere a dos nociones básicas provenientes de la obra de John Rawls: la de los individuos menos favorecidos de la sociedad (económica) y la de los bienes primarios (ética), de la segunda noción retoma el ingreso y el bienestar, y las bases sociales del respeto a uno mismo.¹⁰

En el enfoque económico se remonta a la definición establecida por la Comisión de las Comunidades Europeas en el “Reporte de las acciones específicas comunitarias sobre los programas para combatir la pobreza”, que dice lo siguiente: “pobres son aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales culturales y sociales) son tan limitados que los obligan a estar excluidos de una

⁸ Cfr. P. Slack, *The English Poor Law, 1531-1782*, p.3, en Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, 2003, pp. 19 y 20.

⁹ Cfr. Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., pp. 20-21.

¹⁰ Cfr., *Ibid.*, pp. 25.

forma de vida mínimamente aceptable en los Estados en los que viven”.¹¹ Siguiendo el enfoque, debo retomar dos clasificaciones de la pobreza que son pertinentes para esta investigación:

1. Pobreza extrema y moderada. Son pobres extremos aquellos individuos que no alcanzan un nivel de nutrición suficiente, lo que repercute en un inadecuado desempeño físico y mental que limita o perjudica su participación en el mercado, la vida social y la educación, esta condición les impide cualquier tipo de movilidad social. La pobreza moderada la padecen aquellas personas que en determinado contexto no cubren con lo que en ese momento se consideran necesidades básicas, es decir, tienen las capacidades para salir adelante más no las oportunidades.¹²

2. La pobreza absoluta y la relativa. El elemento absoluto en la noción de pobreza radica en que sin importar el contexto de los individuos, se requiere la satisfacción de las necesidades fisiológicas. En la Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se incluyó la siguiente definición de pobreza absoluta: “... condición caracterizada por la severa carencia de necesidades humanas básicas, que incluyen alimento, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No depende sólo del ingreso, sino también del acceso a servicios sociales”.¹³ Por otra parte, la pobreza relativa se concibe en términos de su relación con estándares existentes en la sociedad, ésta tiene dos elementos fundamentales: el primero es el supuesto de que la pobreza está socialmente definida; el segundo, es el uso de métodos comparativos para

¹¹ A.B, Atkinson, “Promise and Performance; Why We Need an Official Poverty Report”, en Paul, Barker (comp.), *Living as Equals*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 126, en *Ibid.*, pp. 26 y 27.

¹² Cfr. Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., pp. 26-28.

¹³ ONU, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development 6-12 March 1995*, en Spicker, Paul, Alvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (editores), *Pobreza un Glosario Internacional*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009, p. 224.

determinar la pobreza mediante la comparación y contraste respecto de otras personas no pobres en la sociedad.¹⁴

Desde un enfoque ético, Dieterlen recopila las tesis nodales de diferentes autores que giran en torno a la libertad y la autonomía de los seres humanos, elementos fundamentales al momento de desarrollar políticas de combate a la pobreza, ya que los beneficiarios deben considerarse sujetos activos y no sólo seres pasivos que requieren y reciben la ayuda que los otros determinan importante, de ser así se degradaría la condición misma del ser humano.

En breve presento los autores y las nociones básicas expuestas por Dieterlen: Amartya Sen se centra en el desarrollo de las capacidades, siendo que éstas permiten a los seres humanos no sólo hacer sino ser; Martha Nussbaum postula que existe la necesidad de distribuir bienes y servicios indispensables para que las personas cubran sus necesidades básicas esenciales y con ello logren sus potencialidades; Ronald Dworkin nos dice que es imprescindible que cualquier distribución de recursos tome en cuenta la integridad de las personas, tanto corporal como el respeto de sus preferencias; Len Doyal destaca el valor de la autonomía de las mujeres y los hombres como una necesidad básica, ya que con ella se genera la suficiente confianza en sí mismos para actuar y participar en el medio al que pertenecen; por último, Onora O'Neill insiste en que la pobreza sitúa a las personas en una situación de vulnerabilidad que les impide la posibilidad de rechazar lo que les ofrecen aquellos que detentan el poder, para ella, una sociedad será más justa en la medida en que se implementen políticas de combate a la pobreza que puedan ser rechazables porque se tienen otras opciones.¹⁵

Lo importante del análisis de Paulette Dieterlen, es que hace un panorama extenso de lo que la pobreza ha significado para las sociedades y los científicos que la estudian, más allá de ello entrecruza dos puntos importantes que en muchos

¹⁴ Cfr. Spicker, Paul, Alvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (editores), *Pobreza un...* op.cit., pp. 238 y 239.

¹⁵ Cfr. Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., p. 43.

enfoques no se consideran, los aspectos materiales que rodean a los sujetos que la padecen y su autonomía.

Peter Townsend, uno de los promotores más representativos del enfoque relativo de la pobreza,¹⁶ en el artículo “La conceptualización de la pobreza” publicado en la revista *Comercio Exterior*, nos dice que durante el siglo XX la pobreza ha sido abordada desde tres concepciones distintas:¹⁷

1. La idea de subsistencia. Enfoque que proveniente de las llamadas “leyes de pobres” (Reino Unido) donde se establecían cantidades mínimas de alimentos para la subsistencia de los pobres, se trata pues, de establecer el requerimiento nutricional de una persona para no morir. La principal crítica a este enfoque es que las necesidades humanas son interpretadas como si se trataran solamente de necesidades físicas (comida, techo y ropa) dejándose de lado las necesidades sociales. Las personas no sólo son organismos individuales biológicos que requieren la mera restitución de sus fuentes de energía, sino seres sociales que deben desempeñar los papeles que la sociedad les exige; no son sólo los consumidores de bienes tangibles, sino los productores de esos bienes y participan activamente en relaciones sociales complejas; dependen de instalaciones y servicios públicos que son producto de un esfuerzo colectivo, necesidades aplicables a todo el mundo; lo que quiere decir que los individuos de cada sociedad requieren tipos de alimentos distintos para obtener más allá del aporte calórico, porque los alimentos en todas las comunidades están socializados, y cualquier cálculo del mínimo necesario para sobrevivir, trabajar o participar en la sociedad también exige alguna especificación de la energía y la variedad de nutrientes necesarios para la actividad humana que cada uno de estos diferentes niveles implica.

¹⁶ Boltvinik, Julio, “Pobreza, naturaleza humana y necesidades” en Boltvinik, Julio, Sen, Amartya, et.al., *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992, p. 77.

¹⁷ Cfr. Townsend, Peter, revista de Comercio Exterior Vol. 52 Número 5. *La conceptualización...op.cit.*, pp. 446-449.

2. La idea de las necesidades básicas. Esta idea incluye dos elementos, el primero abarca los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia como alimentación, techo y vestido adecuados, cierto mobiliario y equipo doméstico; en el segundo se incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones y centros culturales, entre otros.

El concepto de necesidades básicas debe ubicarse en el contexto del desarrollo económico y social de cada país y por ningún motivo debe limitarse sólo al mínimo necesario para subsistir; hay que situarlo en un marco de independencia nacional, de la dignidad de los individuos y los pueblos y de su libertad irrestricta para trazar su propio destino. La descripción de necesidad depende de supuestos que deben formularse en torno al desarrollo y el funcionamiento de las sociedades y, en particular, de cómo la organización de los mercados puede conciliarse con la organización de las instalaciones y servicios colectivos; si hay pobreza, debe existir una estructura social de la pobreza, con secciones o grupos en la población que experimentan un mayor riesgo de sufrirla y con otros reconocidamente más empobrecidos.

En la medida en que el concepto de pobreza se centre en la idea de ingresos insuficientes para cubrir bienes y servicios individuales de primera necesidad, más se argumentará en favor de que para superarla sólo se necesita un crecimiento nacional de la riqueza material; no obstante, si se extiende la primicia de que el ingreso es insuficiente también para cubrir necesidades sociales básicas, se requiere que se reconozca que hace falta desarrollar una combinación compleja de crecimiento, redistribución, reorganización del comercio y de otras relaciones institucionales, así como la integración de nuevas asociaciones sociales.

3. La idea de privación relativa. La pobreza debe situarse a través del tiempo en relación con la estructura social e institucional y no sólo por un ingreso disponible bajo en términos relativos; las formas de privación material y social merecen un escrutinio y una medición minuciosa para entender los fenómenos sociales. Un concepto de pobreza debe incluir no sólo niveles básicos de subsistencia, sino de

carencia de recursos para “ser” dentro de un determinado contexto social. El concepto debe aplicarse no sólo a quienes son víctimas de una mala distribución de los recursos, sino también, a aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir con las elaboradas exigencias y costumbres sociales que se imponen a los ciudadanos de esa sociedad: ellos están social y materialmente carentes de diversas maneras que se pueden observar, describir y medir. La gente sufre de privación relativa si no puede satisfacer del todo o en forma suficiente las condiciones de vida que le permitan desempeñarse, relacionarse y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de ella por el simple hecho de formar parte de la sociedad. Se puede afirmar que alguien vive en la pobreza si no cuenta con los recursos, o si éstos se le niegan, para acceder a tales condiciones de vida y así cumplir con su papel como miembro de esa sociedad.

La crítica del autor en torno a las dos primeras concepciones es persistente, él pone el acento en la importancia que se le debe dar al contexto, ya que el hombre es un ser social, es decir, un análisis y la construcción conceptual de la pobreza debe tomar en cuenta las peculiaridades de cada uno de los países y la estructura social, puesto que ésta determinará en gran medida las necesidades de subsistencia y convivencia, una persona no se considera viva solamente por las características fisiológicas que le son inherentes, también debe ser capaz de desenvolverse dignamente en el entorno en que vive.

El siguiente autor, Amartya Sen, nos dice que el foco del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres como tales, sin importar los factores que lo afecten, la causalidad de la pobreza y los efectos de ella serán, en sí mismos, objetos importantes de estudio, y la conceptualización de la pobreza únicamente en términos de las condiciones de los pobres no resta importancia al estudio de estas cuestiones.¹⁸

¹⁸ K. Sen, Amartya, “Conceptos de Pobreza”, en Boltvinik, Julio, Sen, Amartya, et.al., *América Latina...* op.cit., p. 28.

Respecto a la situación de pobreza en los países es mucho lo que queda por hacer incluso después de identificar a los pobres y asentar que el concepto de pobreza se relaciona con sus condiciones. Existe el problema de agregación del conjunto de características de los pobres, que entraña desplazar el interés de la descripción de los pobres hacia alguna medida global de la pobreza como tal. Un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos: un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres ("identificación"); y un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza ("agregación").¹⁹

Sen también aborda y critica diversos enfoques con los que se ha construido el concepto de pobreza, entre ellos destacan:²⁰

1. El enfoque biológico: considera los “requerimientos nutricionales mínimos” para la supervivencia o la eficiencia en el trabajo. Este enfoque conceptualmente encierra mucha arbitrariedad, porque dichos requerimientos varían en cada contexto específico y el problema se presenta al convertir nutrientes en alimentos, ya que éstos últimos se deben a los hábitos de consumo de las personas; otra desventaja radica en la complejidad para definir dichos requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios.

2. El enfoque de la desigualdad: es importante destacar que, aunque se relacionen, la pobreza y la desigualdad son problemas diferentes; la igualdad es la oportunidad que el individuo tiene de desarrollar el máximo número de capacidades.²¹ Aquí Sen rescata la pertinencia de reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto para tratarla como un tema de interés por sí mismo.

3. El enfoque de juicio de valor: parece natural concebir la pobreza como algo que se desapruera y cuya eliminación resulta moralmente buena, bajo esa premisa el problema toma un matiz completamente subjetivo que no es pertinente; para quien

¹⁹ Cfr., *Ibid.*, p. 29.

²⁰ Cfr., *Ibid.*, pp. 29-37.

²¹ Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., p. 82.

estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva.

4. El enfoque de definición política: la medida de la pobreza se puede basar en ciertos estándares, pero ello no equivale a reflejar los objetivos precisos de las políticas vigentes o recomendadas de los Estados, de ser así, la medición de la pobreza se consideraría como un ejercicio descriptivo que evalúa las privaciones en términos de los estándares prevalecientes de necesidades, y existe una clara diferencia entre que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato y que por ese hecho se decida no considerarlas como privaciones, a pesar de ser imprescindibles.

Sen propone que son las capacidades de las personas para funcionar en sociedad, es decir las habilidades para hacer cosas utilizando medios y recursos para ello, el enfoque adecuado para definir y medir la pobreza, por tanto para él la pobreza es la privación de las capacidades.²² Ésta idea es sensible a la diversidad personal y cultural, es por ello que lo que una política social debe valorar son los elementos que permitan el desarrollo de las capacidades, que van desde las más básicas hasta las más complejas.²³

Ahora bien, para entender este enfoque es necesario diferenciar entre bienes y capacidades, así como la relación que guardan; una persona adquiere capacidades usando y consumiendo determinados bienes, es decir, la propiedad de dichos bienes y sus características correspondientes son instrumentales y contingentes, ya que sólo tienen relevancia porque nos ayudan a lograr aquello que valoramos, es decir, las capacidades; así, apropiarse de las capacidades puede hacerse a partir de los funcionamientos realizados (lo que una persona es actualmente capaz de hacer) o del grupo de alternativas que tiene (sus oportunidades reales).²⁴

²² Cfr. Hernández Laos, Enrique, "Retos para la medición de la pobreza en México", ponencia presentada en el Simposium Internacional *Pobreza: conceptos y metodologías*, celebrado en la ciudad de México el 28 y 29 de marzo de 2001, en *Ibid.*, pp. 32-33.

²³ Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., p. 82.

²⁴ Cfr. Sen, Amartya, *On Economic Inequality*, Oxford, Claredon Press, 1997, p. 199, en *Ibid.*, p. 77.

Es pertinente mencionar que Sen distingue a las capacidades básicas, se trata de aquellas que nos permiten cumplir mínimamente con los funcionamientos más cruciales e importantes; identificar los niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas proporciona un enfoque de la pobreza.²⁵

Como ya mencioné, para el autor la pobreza es la privación de capacidades y no meramente una falta de ingresos, y defiende su postura con los siguientes tres puntos: la pobreza puede identificarse de manera razonable con la privación de capacidades (la renta²⁶ baja es sólo instrumentalmente importante); hay otros factores que influyen en la privación de capacidades, además de la renta; la relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras, de unas familias a otras y de unos individuos a otros.²⁷

Para finalizar con el aporte de Amartya, considero relevante mencionar tres conceptos fundamentales en su teoría:²⁸

a) Bienestar: podemos concebirlo en términos de lo que una persona puede tener para incrementar sus funcionamientos, pero no sólo comprende actividades, sino también estados de existencia o de ser.

b) Libertad de bienestar: es la capacidad de una persona para disponer de varios funcionamientos y gozar de los correspondientes resultados de bienestar; la libertad se relaciona con el bienestar, puesto que el incremento de la libertad de una persona está directamente relacionado con la cantidad y la calidad de las opciones que se le presentan.

c) Agencia: se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de lo que considera valioso; la faceta de agente de una persona no se puede comprender sin tener en cuenta sus objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones y su concepción del bien.

²⁵ Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., p.80.

²⁶ Ingreso.

²⁷ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, 2000, pp. 114-115.

²⁸ Cfr. Dieterlen, Paulette, *La pobreza...* op.cit., pp. 79-80.

En el análisis y crítica de los diversos enfoques de pobreza que el autor hace, se encuentra la idea fundamental de que cada uno de ellos presenta ambigüedades de algún tipo, por lo tanto, insiste, en que siempre existirá un elemento de arbitrariedad en la descripción de la pobreza, lo importante es transparentar ese elemento en la medida de lo posible para llevar a cabo un estudio más certero.²⁹

La propuesta de Sen, es mucho más compleja en su naturaleza, debido a que no sólo se centra en los bienes en sí que una persona necesita para funcionar como ser biológico y social, ni en los ingresos requeridos para llevar a cabo lo anterior, sino que aborda el proceso de conversión de los bienes en capacidades, restando importancia a los bienes como tales y a los ingresos, con lo que coloca el énfasis en las múltiples capacidades que los individuos son capaces de ejercer y que les proporciona mayores oportunidades de desarrollo.

El último autor es el mexicano Julio Boltvinik, quien por años se ha dedicado a estudiar la pobreza en nuestro país, para él los términos de pobreza y pobre, están asociados a un estado de necesidad o carencia; dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida, entonces se puede deducir que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida, es decir, el concepto de pobreza conlleva siempre dos elementos: uno positivo (o empírico) y otro normativo; el positivo se refiere a la situación observada de los hogares y personas, mientras el normativo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quién es pobre y quién no lo es, éstas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde la dignidad. La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente a la vida humana, la existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad.³⁰

²⁹ K. Sen, Amartya, "Conceptos de Pobreza", en Boltvinik, Julio, Sen, Amartya, et.al., *América Latina...op.cit.*, p. 39.

³⁰ Cfr. Barcelata Chávez, Hilario (compilador), *Pobreza, desarrollo y política social en México*, Málaga, Universidad de Málaga, 2012, p. 98.

Rescata el aspecto normativo por dos motivos, primero porque de éste dependen los diversos conceptos que se han formulado sobre la pobreza dependiendo de la institución o país que la define; si, por una parte, se construye un concepto de pobreza en torno a un ingreso monetario mínimo, se degrada la condición humana de quienes padecen la pobreza al negarse sus derechos sociales, puesto que el nivel de ingreso sólo servirá para alimentarse lo suficiente para no morir; el segundo es que las normas o reglas para saber quién es pobre y quién no lo es tienen existencia social objetiva y la tarea del investigador es conocerlas y sistematizarlas.³¹

Argumenta que, una definición de la pobreza debe hacerse desde la convergencia entre dos ejes:

1. El florecimiento humano: los elementos constitutivos de este eje están dados por el conjunto de las necesidades y capacidades humanas, conjunto al que Marx llamó las fuerzas esenciales humanas; siguiendo el concepto de “carácter mediado del trabajo” de Marx, establece un doble criterio de pobreza: ser pobre y estar pobre; los individuos que necesitan poco son pobres, los que además no satisfacen estas reducidas necesidades están pobres, quienes son y están pobres se encuentran en la peor condición humana, este enfoque no se ha puesto en la mesa de debate de la pobreza, pues los enfoques existentes se centran en la dimensión del estar pobre.³²

2. El nivel de vida: elementos del eje de bienestar que dependen de recursos económicos para su satisfacción; aquí nos plantea el concepto de satisfactores y recursos. El ser humano requiere objetos externos para vivir como el agua, los alimentos, la ropa y la vivienda, para obtener estos objetos externos se requiere un esfuerzo productivo, recursos económicos, dichos objetos pueden nombrarse satisfactores y existen tres tipos para satisfacer las necesidades humanas: los

³¹ Cfr., *Ibid.*, pp. 98, 102 y 103.

³² Cfr., *Ibid.*, pp. 99 y 100.

bienes y servicios, las relaciones y las actividades, a éstos se tiene acceso a través de distintos tipos de recursos.³³

De la postura de cada investigador dependerá el punto en que hagan el corte entre ambos ejes, Boltvinik mide la pobreza a través del Método de Medición Integrada de la Pobreza que combina indicadores directos de privación con indicadores indirectos de recursos, entre los que incluye el tiempo disponible en el hogar para trabajo doméstico y educación, y tiempo libre; él concibe a la pobreza como las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos (aunque entre los recursos económicos incluye el tiempo y otros como el acceso a servicios gubernamentales gratuitos); claramente los recursos son un medio y lo importante es el nivel de vida, ya que sólo en esta dimensión se puede establecer un piso mínimo que separe los pobres de los no pobres, la vida indigna de la digna.³⁴

Por último, como parte de los recursos, enumera una serie de fuentes de bienestar de los hogares: ingresos corrientes, activos básicos y no básicos, acceso a bienes y servicios gubernamentales gratuitos, conocimientos y habilidades y, por último, el tiempo disponible para trabajo doméstico, educación y tiempo libre.³⁵

Con base en todo lo expuesto con anterioridad, el criterio de pobreza que adopta es que: es pobre aquel hogar que dadas sus fuentes de bienestar no puede satisfacer sus necesidades, por más eficientemente que las use.³⁶

Boltvinik se concentra en el contexto de la medición de la pobreza y las diversas metodologías utilizadas para hacerlo, es claro que cada uno de estos métodos dependerá de la definición que se tenga de la misma y sus elementos constitutivos, es ahí donde radica la importancia de su aporte normativo, ya que quien observa el hecho determina quién es o no pobre.

³³ Cfr., *Ibid.*, pp. 100 y 101.

³⁴ Cfr., *Ibid.*, p. 103.

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

Del análisis de los diferentes enfoques y constructos que en torno a la pobreza se hacen, personalmente rescato cuatro elementos indispensables:

- a) el elemento absoluto que existe en la pobreza, que abarca las necesidades fisiológicas mínimas para subsistir, que pueden ser cubiertas con la ingesta de nutrientes mínimos para que el cuerpo humano no decaiga, pero que dependerá de la transformación de dichos nutrientes en alimentos, mismos que responden al constructo social al que se pertenece;
- b) la libertad y autonomía con que se deben considerar a las personas en situación de pobreza, porque su condición no los convierte en seres humanos de segunda clase por los que se deba decidir debido a su falta de capacidad de elección, si no la ejercen es porque los Estados no les presentan opciones para elegir la que se ajuste a sus valores y expectativas;
- c) el elemento relativo de la pobreza, puesto que las necesidades y recursos son diferentes de comunidad en comunidad y dichas variaciones deben ser tomadas en cuenta para la construcción de políticas e instrumentos de medición;
- d) por último, ligado al punto anterior, se debe tener presente el elemento normativo del fenómeno que se observa y las reglas que se construyen para juzgarlo.

Con todo esto puedo decir que la pobreza es la carencia de recursos, bienes y servicios mínimos susceptibles de ser transformados en capacidades, que, en su primera y más grave instancia impide el desarrollo fisiológico de los individuos, y que a la vez les niega la posibilidad de acceder a los bienes y servicios socialmente construidos.

1.2 La Protección Social

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la Protección Social tiene como objetivo garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo legal.³⁷

Para lograrlo se deben considerar tres grandes componentes:³⁸

I.- La protección social no contributiva, es aquella que tradicionalmente se conoce como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas.

II.- La protección social contributiva o seguridad social.

III.- La regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo legal.

Se reconoce que el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias son proveedores de bienestar y protección social; sin embargo, es responsabilidad del Estado garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.³⁹

Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, en su libro “Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos”, refieren históricamente a la protección social en cinco momentos de la política social:⁴⁰

1. Principio del siglo XIX. Aquí se encuentran los primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano, la asistencia se concibe como caridad (asistencia por parte de la Iglesia y organizaciones sociales), se inician las políticas sectoriales en educación y salud, todo ello con una escasa regulación y participación del Estado.

³⁷ Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011, p. 18.

³⁸ *Ibid.*, pp. 18-19.

³⁹ *Ibid.*, pp. 20.

⁴⁰ Cfr., *Ibid.*, pp. 28 y 29.

2. Crisis de 1929. Se afianza la seguridad social del sector formal urbano, la asistencia consiste en subsidios al consumo de alimentos y combustibles, se centralizan y crecen los sectores de educación y salud, se concibe al Estado como proveedor, y la protección se basa en el empleo formal.

3. Crisis de la deuda. La seguridad social depende de los fondos de capitalización individual, la asistencia se limita a la focalización de los pobres y a los fondos de inversión social; se orienta a la demanda, descentralización y externalización de servicios sociales, el Estado se convierte en subsidiario-mitigador, y la protección es frente a situaciones de emergencia.

4. Siglo XX. La asistencia se centra en la ruptura intergeneracional de la pobreza, el Estado se concibe como subsidiario-promotor, y la protección como asistencia y acceso a la promoción.

5. Siglo actual. Se plantea que coexisten dos enfoques de política social en América Latina: el primero, relacionado con la competitividad sistémica, en que conceptos como capital humano y transmisión intergeneracional de la pobreza cobran relevancia; el segundo, vinculado al enfoque de derechos y garantías de ciudadanía, y sustentado en los pactos y tratados internacionales asumidos por los Estados.

Una vez establecido el marco histórico, incluyo algunas de las definiciones existentes en torno a la protección social.

La primera, es la presentada por La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, que la define como: un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población.⁴¹ Según la Comisión, estas medidas se ocupan tanto de las

⁴¹ Naciones Unidas, “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General”, Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/792/26/PDF/N0079226.pdf?OpenElement>,

necesidades de protección y promoción de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, como de las de aseguramiento de las personas que no siendo pobres, deben sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida.⁴²

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la ha definido en función de los derechos a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida y ha elaborado la propuesta de “piso básico de protección social”.⁴³

La propuesta de la OIT consiste en desarrollar sistemas de protección social para las personas que no están cubiertas por los sistemas de previsión existentes mediante un piso de protección social; este piso puede lograrse a través de transferencias de ingresos o en especie y establece un paquete de prestaciones mínimas, independientemente de la afiliación laboral. Ese paquete básico cumple un conjunto de estándares en cuanto a las dimensiones de ingreso, asistencia médica y pensiones para todas las personas. No se intenta definir el contenido de los beneficios, sino la garantía del acceso a ellos, por lo que los países están en libertad de implementar este piso mínimo a través de transferencias focalizadas, sujetas a condicionalidades o universales.⁴⁴

El enfoque de la CEPAL refiere a un punto de vista amplio de la protección social como una garantía de ciudadanía, por lo que debe ser de orientación universal, pero reconoce que es necesario incorporar instrumentos diferenciados y focalizados para consolidarla, brindando atención en primer lugar a quienes se encuentran en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. La protección social incluye tanto los instrumentos de protección contributivos como no contributivos surgidos del limitado

p. 3, en *Ibid.*, p. 19.

⁴² Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo, *Protección social...* op.cit., p. 20.

⁴³ Organización Internacional del Trabajo, *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la prácticas actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2008, en *Ibid.*, p. 34.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 35.

poder de integración del empleo formal a las estructuras de la protección social contributiva.⁴⁵

1.2.1 Enfoques de la Protección Social

Los autores consideran que son cuatro los enfoques principales de la Protección Social.

a) Protección Social basada en el empleo formal:⁴⁶ este enfoque refiere a una primera aproximación de los mecanismos necesarios para proteger a los trabajadores ante circunstancias inesperadas (desempleo, enfermedad o accidentes laborales), así como en determinadas etapas del ciclo de vida (a través de las pensiones y jubilaciones, y seguros de sobrevivencia a los familiares de los trabajadores). Se trata de la asignación de prestaciones a los individuos que forman parte del mercado laboral legal, pero los países de América Latina nunca alcanzaron estándares de pleno empleo, por tanto, miles de personas han quedado fuera del esquema de protección social.

b) Protección Social frente a situaciones de emergencia:⁴⁷ ante la exclusión de miles de personas se observa la necesidad de elaborar enfoques más integrales y articulados para la superación de la pobreza. Este interés se intensifica a partir del diagnóstico de los impactos generados por los ciclos de crisis económica que golpearon a la región; se comienza a hablar entonces de las “redes de protección social”, dichas redes incluyen aquellas políticas y programas de reducción de la pobreza existentes hasta aquel momento (transferencias en dinero o especie, subsidios monetarios a la alimentación y electricidad, empleos de emergencia, fondos de inversión social, etc.), junto con el acceso gratuito a los servicios sociales de corte más tradicional (salud, educación, transporte y, en algunos casos, vivienda).

⁴⁵ Cfr. Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo, *Protección social...* op.cit., p. 38.

⁴⁶ Cfr. Ibid., p. 39.

⁴⁷ Cfr. Ibid., pp. 39 y 40.

Estas redes son consideradas intervenciones compensatorias que pretenden incrementar el ingreso y otros activos a través de transferencias focalizadas, diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de crisis económica. La novedad de este esquema es que ofrece coordinar, desde la perspectiva de una red, la oferta pública para mitigar los impactos de los eventos críticos, se trata de incorporar a esta red de carácter temporal a quienes se encuentran fuera el alcance de las políticas sociales y no cuentan con suficiente capacidad de respuesta autónoma ante los riesgos.

c) Protección Social como asistencia y acceso a la promoción:⁴⁸ la pobreza se comienza a ver como un fenómeno dinámico, constante y variado a través del tiempo, que requiere de intervenciones más complejas y persistentes para su superación; entonces, la protección social debe asumir papeles de corto y largo plazo en el combate a la pobreza, para hacer frente a las necesidades más urgentes derivadas de los riesgos y crisis; pero también le corresponde apoyar la conservación y acumulación de activos a través de políticas de prevención, así como aportar a la transformación de las condiciones socioeconómicas que se encuentran en la base de la pobreza. En este enfoque se consolida una mirada a largo plazo, con intervenciones cada vez más articuladas entre sí y con pretensión de proteger y responder a las necesidades de los hogares a lo largo de su ciclo de vida.

Se distinguen acciones promocionales y de protección: las segundas quedan asociadas a los conceptos de riesgo y vulnerabilidad; las primeras se relacionan con las estrategias de fortalecimiento del capital humano⁴⁹ y el mejoramiento de los servicios relacionados en cobertura y calidad, consisten en el conjunto de esfuerzos específicos para el fortalecimiento de los activos con que cuentan las familias (salud, vivienda, educación, microcréditos, programas de capacitación laboral, etc.).

⁴⁸ Cfr. Ibid., pp. 41 y 44.

⁴⁹ Se entiende por capital humano el valor económico potencial de la mayor capacidad productiva de un individuo en función de su formación académica y experiencia laboral, dando cuenta del aporte humano que se imprime al trabajo en que se desempeña.

d) Protección como garantía ciudadana:⁵⁰ este último enfoque se centra en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en los cuatro principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: igualdad y no discriminación; participación y empoderamiento; rendición de cuentas; y transparencia; tales principios generan obligaciones irrenunciables, universales y progresivas de los Estados para/con sus ciudadanos. Es así como, la titularidad de derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía.

Este concepto de protección social supone generar estándares concretos e igualitarios para su implementación a favor de toda la ciudadanía; con este enfoque, la protección social debería orientarse a: comunicar amplia y claramente los derechos, beneficios y estándares exigibles por los ciudadanos; comprometer la equidad en la provisión de los servicios que materializan tales beneficios y estándares; y definir los mecanismos de compensación ante el incumplimiento de éstos.

Los elementos centrales del enfoque son: esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos económicos, sociales y culturales en que el Estado tiene un papel central como garante de los mismos; una orientación universal de la protección social como objetivo último; una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad, entendidos como “mínimos sociales”; instrumentos diseñados en función de la mejora de la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, y el fortalecimiento de la acumulación de activos y contribución a la plena realización de sus derechos.

Es importante recalcar que el trabajo académico que se ha hecho por definir la protección social, así como sus elementos, no se ha visto materializado en los contenidos de los programas y estrategias implementados por los diferentes Estados a lo largo de Latinoamérica, y que en la mayoría de los casos podemos encontrar elementos mezclados de los cuatro enfoques mencionados. En el caso

⁵⁰ Cfr. Ibid., pp. 45 y 47.

de México, la protección social retoma elementos del enfoque basado en el empleo formal y frente a situaciones de emergencia, con tendencia, de manera discursiva más que práctica, a la asistencia y acceso a la promoción.

Una forma recurrente en que los Estados de América Latina han intentado subsanar las desigualdades, producto del sistema económico, ha sido poniendo en marcha los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad (PTC), en los que ahondaré en el siguiente apartado.

1.2.2 Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad

Éstos programas se caracterizan porque intentan reducir la pobreza a través de la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.⁵¹

Por lo general utilizan tres instrumentos:⁵²

- I. Transferencias monetarias, para aumentar los ingresos.
- II. Condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano.
- III. Focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres.

Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad datan de la década de los noventa del siglo pasado, en Brasil. Pero el programa más innovador y de mayor reconocimiento internacional fue el que se implementó en México en 1997 conocido como PROGRESA; este programa entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud.

⁵¹ Cfr. Ibid., p. 95.

⁵² Ídem.

La estructura básica de los programas de transferencias con corresponsabilidad consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad. El programa se compromete a otorgar servicios de educación, salud y nutrición; a cambio los beneficiarios deben enviar y evitar que los niños y jóvenes abandonen la escuela, y asistir periódicamente a los centros de salud con fines preventivos. Además de las transferencias monetarias, varios programas proveen transferencias en especie, algunas de ellas suelen ser suplementos alimenticios y útiles escolares.⁵³

1.2.3 Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad en México

Anteriormente se mencionó que México ha sido pionero en la implementación de programas de asistencia social, pero no es hasta 1980 que se diseña y pone en marcha el primer programa de transferencias con corresponsabilidad llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En este apartado enlisto los programas implementados por los diversos gobiernos mexicanos, a partir de 1970.⁵⁴

I. Sexenio de Luis Echeverría (1970-1976). Durante este periodo los principales programas sociales son: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), cuyo objetivo radicó en el mejoramiento del nivel de vida y la capacidad de producción de los campesinos; y el Programa Nacional de Solidaridad Social del

⁵³ Cfr. Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo, *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011, pp. 13-14.

⁵⁴ Mendoza Enríquez, Hipólito, revista *Estudios Sociales* Vol. 19, número 37. *El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano*. México: enero-junio, 2011, pp. 222-251.

Instituto Mexicano del Seguro Social, con el que se dio acceso al servicio de salud a la población más pobre y marginada de las zonas urbanas.

II. Sexenio de José López Portillo (1976-1982); en este sexenio, los grupos marginados recibieron atención especial mediante acciones llevadas a cabo a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la continuación del PIDER y con un programa amplio que pretendía abordar la pobreza como un problema global conocido como el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

III. Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988); para este periodo se reduce el gasto social y se disuelven la COPLAMAR, el SAM y el PIDER.

IV. Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); se retoma el gasto social como una prioridad, creándose el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tenía tres líneas de acción: solidaridad para el bienestar social; solidaridad para el desarrollo regional; y solidaridad para la producción.

V. Sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000); en 1997, se creó el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para el combate de la pobreza extrema, dicho programa tenía como finalidad disminuir los índices de pobreza a través de la inversión en capital humano.

VI. Sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006); en 2002 el gobierno crea el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, como parte de una estrategia social llamada CONTIGO enfocada a respaldar a los grupos más vulnerables.

VII. Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012); Se continuó con OPORTUNIDADES, que fue utilizado para mitigar el paso de políticas económicas neoliberales, para ello fue envuelto en otra estrategia de mercadotecnia que se llamó Vivir Mejor.

Considero que la Protección Social es una especie de barrera de contingencia que los Estados están obligados a proporcionar a todos los ciudadanos, ante las variaciones del mercado existen riesgos que, por circunstancias adversas, las

personas no tienen las posibilidades de resistir, aunado a las enormes desigualdades generadas por el sistema capitalista neoliberal que sumergen a sectores enteros de las poblaciones de los países en desarrollo en situaciones de pobreza y pobreza extrema, de las que, no por falta de voluntad sino por falta de oportunidades, no logran salir y que se perpetúan convirtiéndose en los círculos intergeneracionales de la pobreza.

Es necesario plantear que la protección social debe ser universal, en el sentido de que es obligación del Estado implementar y vigilar mecanismos que hagan efectivos los derechos humanos, sociales, económicos y culturales de toda la población sin importar a que sector pertenezcan.

Es pertinente no olvidar que los países como México viven en el lado explotado del sistema capitalista neoliberal, donde las promesas de igualdad de oportunidades y competencia se ven constantemente negadas debido a los grandes intereses económicos y políticos de los menos, aquellos que imponen las reglas del juego pero que no se someten a ellas y sólo las aplican de manera selectiva al resto del mundo, sin que estén dispuestos a asumir las pérdidas de sus inversiones.

Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad, son buenos proyectos mal instrumentados, debido a que en un país como el nuestro su función ha sido electoral y no social, no podemos olvidar que un programa que pretende ayudar a que las personas pobres tengan acceso a mejores oportunidades para salir adelante siempre se verá truncado si las políticas económicas no favorecen el desarrollo interno del país.

1.3 Los Usos y Costumbres.

México es una nación que se identifica por la diversidad cultural que alberga, diversidad que no ha sido incluida en los procesos económicos, políticos ni sociales de este país, en el que parecería que sólo nos es útil como una atracción turística. Los grupos indígenas que habitan el país son el más claro ejemplo de esta falta de integración, ya que, durante siglos han logrado sobrevivir y mantener vivas sus tradiciones, algo que en el marco de la globalización se vuelve cada vez más complicado, pero siempre han tenido que lidiar con los intentos de homogeneización jurídica, política y administrativa que el Estado ha intentado imponerles, ello bajo el supuesto de la construcción nacional.

La tradición es aquel vínculo que nos conecta con nuestro pasado, debemos comprender que existimos y nos definimos dentro de un marco de enunciados y creencias previas a nuestra existencia como individuos; la costumbre mantiene vigente a la tradición y la arraiga dentro del individuo y las comunidades. Cuando se dice que la costumbre se hace ley no se trata sólo de un dicho popular, muchas de las normas jurídicas que nos rigen hoy en día vienen de una práctica por costumbre y en algunas comunidades la costumbre y la tradición tienen un peso mayor dentro de la conformación y el proceso de organización que el derecho positivo.

En el estado de Oaxaca existe un sistema de organización ancestral propio de las comunidades indígenas que se conoce como “Usos y Costumbres”, a través de este sistema se elige a los representantes de la comunidad (gobierno) y la manera en que se conducirán las riendas de los asuntos públicos. Cabe mencionar que de 570 municipios que hay en el estado 417⁵⁵ se rigen por este sistema.

Dicho sistema de gobierno se encuentra estipulado como un derecho de las comunidades indígenas en el segundo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

⁵⁵ De acuerdo con el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos>, consultado el 28 de septiembre de 2016.

“... La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas... Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que... reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.⁵⁶

Así como en los artículos 16 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que dictan:

“El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios,...”⁵⁷ y “La Jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas...”.⁵⁸

La realidad es que durante muchas décadas los usos y costumbres prevalecieron debido a una negociación no escrita entre las comunidades y el partido hegemónico (PRI) que gobernaba en el estado, el partido permitía a las comunidades elegir a sus autoridades municipales de acuerdo a su costumbre, pero a cambio existía la condición de que quien resultara electo sería registrado como miembro y candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dichos acuerdos generaron relaciones de subordinación entre las comunidades y el gobierno estatal. Los usos y costumbres no se encontraban reconocidos ante la ley, lo que hacía de su práctica algo ilegal, por esta razón las comunidades accedían a la negociación con el partido.

El reconocimiento legal de dicha práctica se dio en 1990, cuando el estado de Oaxaca reformó su constitución, modificando los artículos 16 y 25, pero debieron transcurrir algunos años y la aprobación de otras leyes y reglamentos para que tales

⁵⁶ Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultado el 29 de septiembre de 2016.

⁵⁷ Artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, disponible en: <http://www.congresoaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php>

⁵⁸ Artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Ídem.

reformas pasaran a constituirse en actos y acuerdos reales. Fue hasta 1995, cuando el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (CIPPEO) fue reformado y denominó al libro IV: “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, que el reconocimiento se comenzó a materializar; una nueva reforma del CIPPEO en 1997, prohibió la intervención de partidos políticos en procesos electorales de municipios regidos por Usos y Costumbres. Las reformas en materia electoral se complementaron con la creación en 1998 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Actualmente los Usos y Costumbres son conocidos jurídicamente como “Sistemas Normativos Internos”, y se encuentran regulados por la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca y por el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (libro sexto “De la renovación de los Ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por Sistemas Normativos Internos”).

El mencionado Código define a los Sistemas Normativos Internos como:

“los principios, generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal”.⁵⁹

⁵⁹ Numeral cuatro, Artículo 255 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, Ídem.

La anterior definición refiere en estricto sentido a un mandato jurídico, que por sí solo no alcanza para exponer la complejidad de lo que dentro de las comunidades se conoce como “Usos y Costumbres”, porque así se usa y así se acostumbra. Pero para entender este sistema, es necesario saber en qué consiste, no sin antes precisar que cada comunidad es distinta y que los Usos y Costumbres varían de municipio en municipio, por lo que en el presente trabajo serán abordados desde la concepción que los mixes han construido.

Salomón Nahmad define a los usos y costumbres como: los modos de vida de la gente; es la forma de reproducción social que tienen los pueblos. Dentro de los modos de reproducción social, cultural, económica, hay una reproducción de la organización social política. Desde la etnografía, son las formas de autogobierno de manejo de esos sistemas de gobernabilidad.⁶⁰

Floriberto Díaz, antropólogo mixe de Tlahuitoltepec, define a la comunidad "para nosotros, los propios indios", como: “un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión; una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra; una variante de la lengua del pueblo, a partir de la cual identificamos nuestro idioma común; una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso; y un sistema comunitario de procuración y administración de justicia”.⁶¹

A la vez, insiste en que la comunidad se define más allá de sus aspectos físicos o funciones básicas. "No se entiende una comunidad indígena solamente como un conjunto de casas con personas, sino personas con historia, pasado, presente y futuro, que no sólo se pueden definir concretamente, físicamente, sino también espiritualmente en relación con la naturaleza toda." Define a la comunidad como un

⁶⁰ Nahmad, Salomón, *Los Mixes, estudio social y cultural de la región del Zempoaltépetl y del Istmo de Tehuantepec*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1965.

⁶¹ Carlsen, Laura, revista Chiapas n.7, *Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición*, 2000, disponible en: <http://www.ezln.org.revistachiapas/carlsen.html>.

foro para el desarrollo humano, conjunto con el mundo natural, y refleja así un concepto fundamental de la cosmovisión indígena en muchas partes del mundo.

Para los pueblos que se rigen por el sistema de Usos y Costumbres en el estado de Oaxaca, su identidad y organización gira en torno a cinco elementos: el territorio comunal, la asamblea comunitaria, el sistema de cargos por escalafón, el tequio y la fiesta.

En la zona mixe, el territorio es clave para la constitución de éste sistema, puesto que los pueblos que ahí radican lo han habitado desde mucho antes de la llegada de los españoles al continente americano. La tierra es la madre y su cuidado corresponde a todos sus hijos. En estos poblados no existe la propiedad privada, ya que todos son terrenos comunales y la autoridad es la encargada de asignar porciones de tierra a las familias que no la poseen, una vez que les fue asignada puede ser heredada o vendida, pero siempre teniendo en cuenta que los dueños últimos son todos los miembros de la comunidad.

La elección de las autoridades del municipio se lleva a cabo por medio de la asamblea, en forma directa, unánime y pública; cada comunidad establece la fecha en que dicha asamblea será celebrada, en ella se procede a nombrar a los candidatos que posiblemente ocuparán los cargos dentro del ayuntamiento así como de los diversos comités que existen en los pueblos, es requisito que todos los habitantes ocupen algunos cargos durante su vida, esto les concede su derecho de ciudadanía, es decir, en un sistema de Usos y Costumbres la ciudadanía no se gana con la edad, sino con el servicio gratuito que se presta a la comunidad.

Los miembros de la comunidad que son considerados para ser nombrados candidatos deben cubrir ciertos requisitos como lo son: el prestigio, esto es, que tengan buenos antecedentes de cumplimiento y responsabilidad dentro de la comunidad, ya que de esta manera se confía en que son capaces de servir al pueblo con compromiso y dignidad; ciertos atributos morales como la honestidad y el respeto; por último el seguimiento del escalafón.

La obligatoriedad, el servicio, la reciprocidad, el prestigio y la gratuidad son los cinco principios rectores del sistema de cargos por escalafón. La obligatoriedad, porque simplemente la gente afirma que el servicio a la comunidad no depende de querer hacerlo, sino de tener que hacerlo, porque se debe servir para que todos prosperen, en aras de la reproducción de la comunidad; la reciprocidad porque en algún momento todos deberán cumplir con esta obligación; la gratuidad, ya que ningún miembro del cabildo recibe remuneración económica alguna y aquí entra el servicio porque, al no percibirse un sueldo realmente se sirve a los demás para la mejoría de todos.

El escalafón es medular dentro del sistema, ya que es el medio por el que los habitantes demuestran los valores que tienen y que pueden poner al servicio de la comunidad al desempeñar un cargo. Consiste en cumplir con los cargos pero en escalera, no pueden ejercer un puesto de mayor responsabilidad sin haber pasado por el inmediato anterior, el primer escalafón es el de “topil” o policía y generalmente lo desempeñan a temprana edad (entre los 14 y 17 años), después pueden ser miembros de algún comité o ser nombrados regidores, tesorero, secretario, síndico, presidente municipal y alcalde.

El sistema de cargos se trata de una forma compleja de autogobierno local que regula la vida comunitaria. El sistema está conformado por un cierto número de cargos, o responsabilidades comunitarias, reconocidos y respetados por los miembros de la comunidad. Los responsables de cargos llevan un bastón (no en todos los casos), símbolo del mandato que ésta les ha dado. Los cargos se turnan entre los miembros adultos de la comunidad, generalmente hombres, en forma rotativa. Generalmente duran un año, aunque en algunos casos pueden ser hasta tres. Después del periodo en que ocupa el cargo, la persona regresa a sus actividades normales y no tiene que responsabilizarse de otro cargo por un tiempo relativamente largo. Los cargos no son remunerados y pueden absorber entre la mitad y la totalidad de las horas laborales.

Los cargos implican gastos personales en la mayoría de los casos. Los miembros de la comunidad que sirven de mayordomos o en otros cargos deben patrocinar parte de las fiestas religiosas y pagar otros gastos de la comunidad, además de apartarse de sus actividades económicas y agrícolas durante el tiempo que tome su mandato. Por otro lado, reciben compensación en forma de prestigio dentro de la comunidad.

Los puestos religiosos son más difíciles de entender por sus títulos porque no tienen contrapartes políticas conocidas en comunidades donde no hay sistema de cargos, y están profundamente vinculados a los rituales comunitarios de la iglesia. Sus funciones incluyen cuidado y limpieza de la iglesia y el cuidado de la figura del santo, entre muchas otras. Estos cargueros organizan y patrocinan las fiestas religiosas. Ya que las fiestas constituyen el medio principal para el desarrollo y la conservación de la identidad y la cohesión comunitarias, los cargos religiosos tienen peso en el sistema político de la organización local y representan poder y prestigio dentro de la comunidad, junto con los cargos políticos.

El tequio es el trabajo gratuito en beneficio de todos y la única fuente de prosperidad, se parte de la idea de que los habitantes, sin importar su edad y género, deben cooperar para solucionar los problemas que se presenten y para mejorar el aspecto y los servicios del pueblo. Un claro ejemplo en el caso de Totontepec es que a través del tequio construyeron su palacio municipal, con lo que se evidencia que se trata de un valor importantísimo que mantiene cohesionadas a las comunidades, puesto que todos participan de él aportando su fuerza de trabajo físico.

La fiesta es el elemento en el que confluyen la religión y el descanso, de manera general, en la región, cada poblado organiza una o varias fiestas en honor a sus santos patronos, para realizarla es necesaria la cooperación de todos los miembros ya sea que radiquen o no en el territorio mixe, puesto que a estas celebraciones asisten aquellos que por alguna razón han tenido que migrar. Se llevan a cabo los rituales religiosos acompañados de un gran festejo en el que se agradece y se descansa por el año de arduo trabajo.

Los Usos y Costumbres son un modo de vida un poco difícil de comprender para quienes no se desenvuelven dentro del mismo, sin embargo en este apartado realicé el esfuerzo de condensar a grandes rasgos sus elementos constitutivos, ya que como mencioné con anterioridad varían de comunidad en comunidad y la forma en que se viven en Totontepec la abordaré a profundidad en el tercer capítulo de este trabajo.

En este primer capítulo he sintetizado los tres hilos conductores que guiarán la investigación que desarrollo en el resto de este trabajo, a lo largo del mismo se contrastará la articulación de éstos. La construcción conceptual de la protección social es pertinente para comprender la naturaleza de PROSPERA, que abordaré en el siguiente capítulo; por otra parte la teorización que se ha hecho acerca de la pobreza y el sistema de Usos y Costumbres corresponden al tercer capítulo de este documento.

CAPÍTULO 2

El Programa de Inclusión Social PROSPERA

Los programas de combate a la pobreza en nuestro país no son algo nuevo, pertenecen a un esquema instaurado y replicado desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y que ha sido modificado en su forma más no en el fondo, como ya se argumentó en el capítulo anterior. No es parte de esta investigación analizar y destacar las diferencias entre cada versión del programa que ha sido implementada por los gobiernos mexicanos, pero es importante mencionarlo a manera de introducción al presente capítulo.

En este segundo capítulo de la investigación desarrollo la descripción de los puntos más importantes de la ejecución del Programa de Inclusión Social PROSPERA, en el primer apartado abordo su contextualización y alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; en el segundo apartado establezco los objetivos del programa; en el tercero, el Presupuesto Anual que le han asignado desde que comenzó a operar en 2015, así como el presupuesto que durante los primeros dos años de la administración federal en curso, se otorgó a su antecesor Oportunidades; para finalizar, el cuarto apartado corresponde a las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio fiscal 2016.

2.1 PROSPERA en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento que elabora el ejecutivo federal al iniciar su periodo de gobierno, en el que se plasman los objetivos, metas, estrategias y prioridades que pretende alcanzar y que impulsarán el desarrollo social y económico del país de manera integral y sustentable, dicho documento debe publicarse durante el primer semestre a partir de que el Presidente de la República toma posesión.⁶²

⁶² Cfr. artículo 21, Ley de Planeación, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>, consultado el 23 de Octubre de 2016.

En un segundo nivel se encuentran los Programas Sectoriales que deben alinearse a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, pero enfocados a cada uno de los sectores de la administración pública federal, en ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas que guiarán las actividades de la dependencia que lo formula; usualmente se elabora un programa sectorial por cada secretaría de Estado. Retomar ambos documentos es importante debido a que en ellos el gobierno realiza el diagnóstico de los asuntos que considera prioritarios y plantea las estrategias y líneas de acción que implementará durante el sexenio para atenderlos.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se divide en cinco metas: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; así como en tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género; aunado a ello, cada una de las metas se integra por objetivos, estrategias y líneas de acción. PROSPERA se inserta en la meta “México Incluyente” en la que, a grandes rasgos se plantea:

Un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos.⁶³

La meta nacional corresponde al momento actual de la protección social, de acuerdo con la clasificación de su evolución histórica elaborada por Cecchini y Martínez⁶⁴, puesto que el concepto de capital humano y los derechos y garantías de la ciudadanía son claves en la definición de ésta.

⁶³ Gobierno de la República. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, p. 43.

⁶⁴ Cfr., pp. 25 y 26 de esta tesis.

La meta tiene cinco objetivos, que a continuación enlistaré con las estrategias pertinentes a PROSPERA dejando fuera aquellas que no tienen un impacto en el programa y las líneas de acción: ⁶⁵

Objetivo 2.1: Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

Estrategia 2.1.1 Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Estrategia 2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

Objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.

Estrategia 2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.

Objetivo 2.3: Asegurar el acceso a los servicios de salud.

Estrategia 2.3.2 Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud.

Estrategia 2.3.3 Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad.

Objetivo 2.4: Ampliar el acceso a la seguridad social.

Estrategia 2.4.1 Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales.

Objetivo 2.5: Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Las estrategias de los cinco objetivos son cuestionables debido a que una estrategia nos debe indicar el cómo se pretende alcanzar un objetivo, no obstante las que se

⁶⁵ Cfr., *Ibid.*, pp. 115-120.

plantean en el PND no cumplen con dicha característica, simplemente están redactados a modo de objetivos específicos y por lo tanto son insuficientes. En ellos podemos encontrar elementos de la protección social como asistencia y acceso a la población, ya que se busca combatir a la pobreza atendiendo a las necesidades más apremiantes como lo es la alimentación, y también se espera apoyar la conservación y acumulación de activos para fortalecer el capital humano de las familias. Y como garantía ciudadana al promoverse el ejercicio pleno de los derechos sociales y la ruptura de la desigualdad.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), establece que para superar las condiciones de pobreza en que vive más de la mitad de la población del país, es necesario transitar a una política de desarrollo social con enfoque de derechos en la que el receptor de bienes y servicios del gobierno deje de percibirse como un mero beneficiario y se convierta en un titular de derechos frente al Estado,⁶⁶ a lo que denominan “política social de nueva generación”. En este documento se determinan los siguientes objetivos:⁶⁷

1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.
3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.
4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.

⁶⁶ Cfr. Gobierno de la República. 2013. *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. México p. 23.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 43 y 44.

5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.
6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

El propósito de incluir este apartado es el de mostrar la articulación de la política gubernamental que sustenta la creación e implementación de PROSPERA, lo que permite entrever la percepción de la pobreza que el gobierno en turno tiene, y por ende la lógica que guía la construcción y el enfoque de PROSPERA, donde a pesar de identificar a los beneficiarios como sujetos activos en la práctica son tratados como sujetos pasivos, aunado a ello podemos observar que los objetivos y estrategias responden a un discurso demagógico y no a lo que realmente ha podido lograr.

2.2 Los objetivos de PROSPERA

Una vez localizado el programa dentro de la planeación nacional y estratégica, se vuelve imprescindible conocer el objetivo principal que persigue:

“Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar”.⁶⁸

Dicho objetivo pretende alcanzarse con la implementación de los cuatro componentes del programa:

1. Alimentación; se espera que las familias beneficiarias mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación con la entrega de apoyos monetarios directos.

⁶⁸ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 30 de diciembre de 2015, p. 5.

2. Salud; mediante acciones preventivas para la salud y el acceso a los servicios de salud de calidad.
3. Educación; a través de la entrega de becas para la permanencia y avance escolar y de una mayor cobertura educativa.
4. Vinculación; asesorar, informar y promover el acceso a “programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos a través de la coordinación interinstitucional”.⁶⁹

En las reglas de operación, se establecen también los siguientes objetivos específicos:⁷⁰

- ❖ Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar su alimentación.
- ❖ Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES (Catálogo Universal de Servicios de Salud) a las familias beneficiarias, para impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- ❖ Otorgar apoyos educativos crecientes en primaria, secundaria y educación media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, para fomentar la inscripción, la asistencia regular y la culminación de los estudios.
- ❖ Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todos los miembros de las familias beneficiarias en las acciones asociadas a las intervenciones del Programa.
- ❖ Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral que incrementen las capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Cfr. Ibid., pp. 5 y 6.

integrantes, para mejorar su bienestar económico o en otras dimensiones, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.

- ❖ Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma, y
- ❖ Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del Programa.

De acuerdo con los objetivos establecidos para el programa, éste forma parte de la protección social no contributiva, al encaminarse a la asistencia de aquellos sectores de la sociedad desfavorecidos por el sistema capitalista neoliberal y que no forman parte del mercado de empleo formal por lo que no pueden acceder a ningún tipo de prestación laboral.

Como un programa de transferencia con corresponsabilidad aumenta los recursos indispensables para satisfacer las necesidades de subsistencia y busca fortalecer el capital humano de las familias mediante acciones de acceso a la educación, medicina preventiva y vinculación económica.

2.3 El presupuesto asignado a PROSPERA Programa de Inclusión Social

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un documento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora anualmente y en el que se plasma el monto, la distribución y el destino de los recursos públicos durante el año fiscal.

A PROSPERA se le otorga el presupuesto con una sola clave presupuestaria “S072”, pero en tres ramos distintos: Desarrollo Social (20), Salud (12) y Educación Pública (11), agregando también el monto de los gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional del programa, la suma de éstos cuatro elementos refleja la cifra total que le es asignada anualmente.

Este programa fue transformado de “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” a “PROSPERA, Programa de Inclusión Social” el 5 de Septiembre de 2014, debido a una reestructuración de la estrategia federal para reducir los altos índices de pobreza y pobreza extrema; con este cambio, el acento además de ponerse en la acumulación del capital humano, se coloca en la realización y titularidad de derechos económicos y sociales, que traen aparejados consigo principios de igualdad, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia, de acuerdo con la protección social como garantía ciudadana definida por Simone y Martínez.

A continuación presento un cuadro en la que se pueden observar los montos totales que se le han asignado al programa desde el 2013, tomando en cuenta que sus componentes siguen siendo los mismos a pesar del cambio, aunado a ello se muestra la probable cantidad que le será asignada en el ejercicio fiscal 2017.

PRESUPUESTO ASIGNADO A PROSPERA ANTES OPORTUNIDADES
(Programa presupuestario S072)

AÑO	RAMO 20. DESARROLLO SOCIAL	RAMO 12. SALUD	RAMO 11. EDUCACIÓN PÚBLICA	TOTAL
OPORTUNIDADES				
2013	36,719,053,457 ¹	5,544,215,704	23,869,233,157	66,132,502,318
2014	39,075,831,378 ²	5,825,135,650	28,275,868,044	73,176,835,072
PROSPERA				
2015	40,692,280,335 ³	6,023,190,263	28,275,872,750	74,991,343,348
2016	46,804,407,932 ⁴	6,209,909,161	29,152,424,805	82,166,741,898
2017	46,723,508,964 ⁵	6,275,139,727	29,152,424,805	82,151,073,496

Tabla elaborada con información extraída del PEF 2013, 2014, 2015, 2016 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 obtenida del portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ Incluye 541,376,610 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHP).

² Incluye 524,007,675 pesos de gastos de operación a cargo de la CNPDHP.

³ Incluye 829,694,626 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

⁴ Incluye 476,835,677 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

⁵ Incluye 489,175,433 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Para continuar con el análisis presupuestal, es pertinente mostrar lo que las erogaciones para el programa representan dentro del gasto neto total previsto en el PEF para cada uno de los años mencionados, con este fin presento el siguiente cuadro:

PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO AL PROGRAMA	PORCENTAJE
OPORTUNIDADES			
2013	3,956,361,600,000	66,132,502,318	1.7%
2014	4,467,225,800,000	73,176,835,072	1.6%
PROSPERA			
2015	4,694,677,400,000	74,991,343,348	1.6%
2016	4,763,874,000,000	82,166,741,898	1.7%
2017	4,837,512,300,000	82,151,073,496	1.7%

Tabla elaborada con información extraída del PEF para los ejercicios fiscales 2013, 2014, 2015, 2016 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 obtenida del portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De los datos contenidos en ambos cuadros, es evidente que a pesar del cambio en el programa, el presupuesto que se le asigna no ha variado significativamente durante los últimos cinco años, la cantidad de recursos públicos invertidos no se reflejan en una disminución de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, como veremos en el último capítulo de esta investigación.

Para el estado de Oaxaca la asignación presupuestal en 2013 fue de 110,000,000 millones de pesos, que representan el .17% del total nacional; a partir de 2014 la asignación ha sido de 180,000,000 millones de pesos, es decir, para 2014 y 2015 el .24% y en 2016 y 2017 el .22% con respecto al presupuesto total del programa.⁷¹

Desafortunadamente no fue posible obtener los montos presupuestales asignados al municipio de Totontepec Villa de Morelos.

⁷¹ Datos obtenidos del Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para los ejercicios fiscales 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

2.4 Reglas de Operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2016⁷²

Como una generalidad y para dejar visibles las aristas que tiene el programa, considero importante mencionar todos los incisos que conforman el documento, sin embargo no todos serán detallados ni incluidos en este apartado debido a que algunos carecen de relevancia para este trabajo, en el que se busca conocer la operación del programa en las comunidades y los procedimientos e interacciones que ello conlleva, dejando de lado el elemento discursivo del mismo. Las reglas de operación se conforman por: introducción; objetivos; lineamientos; mecánica de operación; informes programático-presupuestarios; evaluación; indicadores; seguimiento operativo, control y auditoría; transparencia del programa; perspectiva de género; enfoque de derechos; y quejas y denuncias.

Ahora bien, para comenzar con el tema, el gobierno federal identifica como principales factores de la persistencia de la pobreza en nuestro país la falta de capacidad en educación, salud y alimentación, ya que considera que los infantes que crecen con tales carencias se encuentran “insertos en un círculo intergeneracional de la pobreza que les impide salir de dicha condición al presentar altas tasas de mortalidad, malnutrición y bajo nivel de escolaridad”,⁷³ lo que no les permite insertarse en el mercado laboral de manera competitiva, ya que de entrada se encuentran en desventaja frente a individuos que han tenido acceso oportuno a la educación, salud y alimentación.

Es con esta justificación que se fundamentan los tres ejes principales del programa, pero no ofrecen datos duros que evidencien que la pobreza se encuentra anclada a las carencias mencionadas; sin embargo, a lo largo del documento de manera reiterativa, y a modo de receta para curar la pobreza, afirman que incrementar dichas capacidades aumentará el capital humano de las personas en situación de

⁷² *Ibíd.*, p. 1.

⁷³ *Ibíd.*, p. 3.

pobreza, lo que les permitirá (de manera automática) romper el círculo intergeneracional de pobreza en que viven sus familias.

En documentos de planeación como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, entre otros, se establece que para combatir la pobreza se deben emprender acciones de inclusión productiva y financiera, fomento al empleo formal y mejoramiento del bienestar (término por demás ambiguo), aunado a mejorar las tres capacidades ya mencionadas.

Se enfatiza en las tres capacidades, ya que desde la perspectiva del gobierno la educación es el “mecanismo más eficiente para permitir una movilidad social real y sustentada en un bagaje de conocimientos y habilidades que permitirán contar con una masa crítica capaz de pugnar por el cumplimiento de otros derechos igual de relevantes”;⁷⁴ la salud, “no se trata exclusivamente de la ausencia de enfermedad, sino como lo define la Organización Mundial de la Salud de un estado de bienestar físico, mental y social”;⁷⁵ siendo el Estado quien debe garantizar el acceso efectivo a los servicios médicos, sin importar la situación geográfica o económica de la población que debe ser atendida; y la alimentación, como parte de uno de los principales compromisos presidenciales, se refiere a “la erradicación del hambre y la disminución de los indicadores de desnutrición infantil”.⁷⁶

Es importante no olvidar que se trata de un programa con un enfoque interinstitucional, por lo que diversas organizaciones participan y deben coordinar sus acciones para alinearlas con las metas y objetivos del programa, algunas de las instancias participantes son: SEDESOL, las Coordinaciones Estatales del Programa, la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud, la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ibid., p. 4.

⁷⁶ Ídem.

El PROSPERA está integrado por cuatro componentes: alimentación, salud, educación y vinculación, y como ya se mencionó su objetivo principal es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar”.⁷⁷

Retomo los lineamientos del PROSPERA, ya que considero que son la parte fundamental de su ejecución y los divido en 8 numerales, por lo tanto a continuación serán descritos de manera breve y concreta.

Los primeros cuatro numerales, se encuentran en lo que Amartya Sen define como la “identificación” y la “agregación” del concepto de pobreza; mientras que los cuatro últimos son los elementos de transferencia monetaria y corresponsabilidad del programa.

1. Cobertura; se establece que la cobertura del programa se extiende a todos los municipios del país, tomando en cuenta el presupuesto y las condiciones de las comunidades para poder ejercer los componentes del programa, es decir que cuenten con una clínica y una escuela. Aunado a ello se consideran dos aspectos más en los que el programa debe contribuir: la cruzada nacional contra el hambre; y la prevención social de la violencia y la delincuencia.

2. Población objetivo; se consideran para ser beneficiarios del programa, aquellos hogares cuyo ingreso per cápita sea menor a la línea de bienestar mínimo ajustada (LBMa), y para su permanencia a aquellos que ya están incorporados y tienen un ingreso per cápita por debajo de la línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS); una vez identificados dichos hogares, la prioridad se dará a aquellos en que:

- a) Vivan integrantes menores a 22 años de edad.
- b) Vivan mujeres en edad reproductiva.

⁷⁷ Ibid., p. 5.

El proceso para identificar a los hogares beneficiarios consta de dos etapas:

3. Selección de localidades; en primera instancia todas las localidades del país se consideran posibles beneficiarias del programa, pero la atención se prioriza a aquellas con demanda ciudadana registradas por la Coordinación Nacional de PROSPERA, las registradas en el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE), y aquellas donde no hay presencia del programa, para esto se toma en cuenta: el índice de rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), y la información estadística generada por el INEGI, SEDESOL u otras instituciones pertinentes.

4. Metodología de focalización para la identificación y permanencia de los hogares; una vez identificadas las comunidades se procede a recolectar información socioeconómica de los hogares, a través de un instrumento denominado Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (CUIS-ENCASEH), la información solo puede ser proporcionada por un miembro del hogar de 15 años en adelante y con conocimientos sobre cada uno de los miembros del mismo. Para los hogares que se consideran posibles beneficiarios a partir del SIFODE, se debe completar la información del Módulo de Verificación Domiciliaria para confirmar la elegibilidad de éstos.

La metodología utilizada se basa en una estimación del ingreso mensual per cápita tomando en cuenta diversas variables socioeconómicas y demográficas diferibles de acuerdo a cada comunidad.

Las familias que resulten seleccionadas serán integradas al Padrón Base y permanecerán mientras su información esté vigente (cuatro años si la encuesta resultó completa y elegible, y un año si resultó no elegible).

Es importante mencionar que en este apartado de las Reglas de Operación no se menciona a detalle ni la metodología utilizada, ni la encuesta aplicada, cuestiones que desarrollaré más adelante dentro de este mismo capítulo.

5. Esquemas de apoyo; existen dos tipos de esquema: Con Corresponsabilidad, en el que es posible operar todos los componentes del programa y por tanto los beneficiarios reciben todos los apoyos; Sin Corresponsabilidad, no es posible operar de manera simultánea los componentes, así que los beneficiarios solo reciben apoyo de vinculación y alimentario.

6. Tipos de apoyo; este apartado contiene los tipos de apoyo a otorgar de acuerdo al componente que corresponde:

6.1 Componente educativo; se pretende que los miembros de las familias beneficiadas en edad escolar se inscriban, permanezcan y asistan de manera regular a la primaria, secundaria y preparatoria (o afines), en este último nivel se les otorga a los alumnos un incentivo económico para que lo concluyan; también ofrece una vinculación con instituciones públicas y privadas que cuenten con programas de becas.

6.1.1 Becas educativas; se autorizan becas educativas para los integrantes de la familia menores de 18 años que estén inscritos en la modalidad escolarizada entre tercero de primaria y tercero de secundaria, a jóvenes con necesidades especiales de hasta 22 años once meses (incluyendo los que asisten a Centros de Atención Múltiple-CAM Laboral) y para comunidades con menos de 2500 habitantes considera la posibilidad de becar a menores de 18 años inscritos en primero y segundo de primaria. A los jóvenes de entre 14 y 21 años se les asignan becas de educación media superior en modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta. Para quienes asisten a la modalidad escolarizada el apoyo se otorga bimestralmente durante 10 meses, en primaria y secundaria no se otorga durante el bimestre julio-agosto; y para educación media superior no se otorga en febrero ni en agosto. Para la modalidad no escolarizada (educación media superior) el apoyo se entrega en una sola exhibición ya sea por asignatura o módulo aprobado. El monto de la beca aumenta a medida que se avanza en los grados escolares. Por último, se podrán asignar apoyos por la certificación de secundaria (mediante el reconocimiento de saberes adquiridos) para jóvenes de entre 18 y 29 años; y a nivel

bachillerato general (bajo el mismo criterio) para jóvenes de entre 22 y 29 años de edad.⁷⁸

6.1.2 Apoyo para útiles escolares; a los becarios de primaria, secundaria, escuelas de educación especial y CAM Laboral se les otorgan dos apoyos monetarios para la compra de útiles escolares, el primero lo reciben con el apoyo del primer bimestre del ciclo escolar y el segundo (para reposición) durante el segundo bimestre. A los becarios de educación media superior se les otorga un apoyo monetario anual para la compra de útiles escolares, que reciben en el primer bimestre del ciclo escolar, pero únicamente a quienes asisten a escuelas de modalidad escolarizada y mixta.⁷⁹

6.1.3 Apoyo jóvenes con Prospera; este apoyo se otorga a los becarios que concluyen su educación media superior antes de los 22 años.

6.1.4 Acceso a la educación superior; en este punto, se establece que se dará prioridad en la asignación de becas por la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES) a quienes hayan sido becarios por parte de Prospera.

6.2 Componente de Salud; este programa opera bajo las siguientes estrategias:⁸⁰

- Proporcionar el Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva de las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES.
- Promover la mejor nutrición entre los beneficiarios, para prevenir y atender la desnutrición y obesidad de los infantes (desde la gestación) con la entrega de suplementos alimenticios a niños de entre 6 y 59 meses de edad, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (hasta por un año).
- Fomentar el autocuidado y mejora de la salud, a través de la comunicación educativa en salud en cuanto a educación alimentaria nutricional, prevención de enfermedades y el apego a los tratamientos de pacientes crónicos.

⁷⁸ Cfr., Ibid., p. 9.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ibid., p. 10.

Es importante recalcar que en éstas reglas de operación, en cuanto al fortalecimiento de la infraestructura, se refieren al mantenimiento menor de las unidades de salud que atienden a los beneficiarios del programa y no a la creación de nuevas unidades de salud.

6.2.1 Atención a la Salud; este beneficio es otorgado a través del Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES, que forman parte del primer nivel de atención médica, los hogares beneficiados tienen derecho al surtimiento completo e información sobre el uso de los medicamentos a los que tienen derecho. De requerir atención médica de urgencia que no pueda ser proporcionada en su centro de salud, o que pertenezca al segundo o tercer nivel de atención, los beneficiarios serán remitidos a otros servicios, sin que esto forme parte de los beneficios del programa.

6.2.2 Prevención y atención a la mala nutrición; el objetivo es detectar tempranamente la mala nutrición ya sea por exceso o por deficiencia en la ingesta de alimentos de los infantes menores a 5 años, mujeres embarazadas y en estado de lactancia, ello a través de orientación y capacitación para tener una buena alimentación y el consumo del suplemento alimenticio que el Sector Salud proporciona. Para ello se realizan dos tipos de actividades: consulta médica y valoración, y seguimiento del estado de nutrición.

6.2.3 Capacitación para el autocuidado de la salud; éstas acciones se dan en tres modalidades: capacitación para el autocuidado de la salud, orientación y consejería individual durante la consulta, y emisión de mensajes colectivos de acuerdo a la edad, sexo y evento de vida de los integrantes de las familias beneficiarias; los temas de los Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud son definidos por el sector salud y pueden variar (aproximadamente 30 temas). Los becarios de educación media superior deben cubrir seis temas de capacitación para el autocuidado de salud con temática orientada a su edad.

6.2.4 Apoyo para adultos mayores; es un apoyo que se entrega bimestralmente, pero corresponde a un monto mensual, y se otorga a los miembros de la familia

mayores a 70 años que no formen parte del programa de Pensión para Adultos Mayores de la SEDESOL.

6.3 Componente alimentario. Se trata de un apoyo monetario mensual que se entrega bimestralmente, para que las familias mejoren su estado de nutrición.

6.3.1 Apoyo alimentario; es un apoyo monetario destinado a mejorar la “cantidad, calidad y diversidad de su alimentación”.⁸¹

6.3.2 Apoyo alimentario complementario; es un apoyo monetario adicional, que tiene como propósito compensar el efecto del alza internacional de los precios en los alimentos.

6.3.3 Apoyo infantil; se otorga a las familias por cada niña o niño menor a los 9 años.

6.3.4 Apoyo alimentario Sin Hambre; se trata de un apoyo monetario mensual, destinado a los hogares beneficiados por el esquema de apoyos sin corresponsabilidad.

6.3.5 Apoyo especial para el tránsito; es un apoyo otorgado durante el periodo de transición del esquema de apoyos sin corresponsabilidad al esquema de apoyo con corresponsabilidad.

6.4 Componente de vinculación. Con este último elemento lo que el gobierno federal pretende es “articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social con instituciones públicas, de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales para brindar apoyos y beneficios complementarios a las familias”⁸² como:

6.4.1 Inclusión productiva; se facilitará el acceso de los beneficiarios a programas de fomento productivo y generación de ingreso, también se podrán asignar recursos a través del programa para quienes participen en proyectos del mismo corte, para contratar asistencia técnica para el desarrollo de los mismos

⁸¹ Ibid., p. 12.

⁸² Ídem.

6.4.2 Inclusión laboral; se fomentará el acceso a programas de capacitación y empleo, para que los beneficiarios puedan insertarse en el mercado laboral formal.

6.4.3 Inclusión financiera; se facilitará el acceso en condiciones preferenciales a los servicios financieros de: educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos, para los beneficiarios del programa.

6.4.4 Inclusión social; se facilitará el acceso a los derechos sociales de las personas, mediante acciones de coordinación interinstitucional.

7. Montos de los apoyos; el apoyo monetario directo y las becas educativas, como ya se mencionó, se entregan a las familias de manera bimestral, en efectivo y de manera individual a los titulares. El monto de dichos apoyos se actualiza semestralmente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la variación acumulada (a partir de junio de 2011) de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo publicadas por el CONEVAL, si dicha variación es negativa se mantendrán los montos del semestre anterior, los montos de los apoyos vigentes para el primer semestre del 2016 se detallan en el siguiente cuadro:

PROSPERA, PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL.
MONTOS MENSUALES CORRESPONDIENTES AL PRIMER SEMESTRE DE
2016

PROSPERA CON CORRESPONSABILIDAD				S.C
COMPO- NENTE	APOYO	PROSPERA	PROSPERA ⁴ MODELO URBANO- Intervención 1 y 2	PAL
Alimentario	Alimentario	\$335	\$335	\$335
	Alimentario Complementario	\$140	\$140	\$140
	Adultos Mayores (por adulto mayor de 70 o más años) ¹	\$370	\$370	
	Infantil ²	\$120	\$120	\$120
	SIN Hambre			\$88

PROSPERA CON CORRESPONSABILIDAD							S.C
COMPO- NENTE	APOYO	PROSPERA			PROSPERA ⁴ MODELO URBANO- Intervención 1 y 2		PAL
Educati- vo	PRIMA- RIA	Hombres/ Mujeres		Útiles escola- res	Hombres/ Mujeres		Útiles escola- res
	Primero ³	\$175		Primera entrega			
	Segundo ³	\$175		\$235			
	Tercero	\$175		Segunda entrega			
	Cuarto	\$205		\$115			
	Quinto	\$265					
	Sexto	\$350					
	SECUN- DARIA	Hom- bres	Mujeres	Útiles escola- res	Hombres	Mujeres	Útiles escola- res
	Primero	\$515	\$540	Única	\$640	\$675	Única
	Segundo	\$540	\$600	entrega	\$680	\$735	entrega
	Tercero	\$570	\$660	\$440	\$715	\$805	\$440
	CAM LABO- RAL	Hom- bres	Mujeres	Útiles escola- res	Hombres	Mujeres	Útiles escola- res
	Primero	\$865	\$990	Única			Única
Segundo	\$925	\$1055	entrega	\$1225	\$1365	entrega	
Tercero	\$980	\$1120	\$440			\$440	

Continúa...

Continuación...

PROSPERA CON CORRESPONSABILIDAD								S.C
COMPO- NENTE	APOYO	PROSPERA			PROSPERA ⁴ MODELO URBANO- Intervención 1 y 2			PAL
Educati- vo	EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	Hom- bres	Muje- res	Útiles escola- res	Hom- bres	Muje- res	Útiles escola- res	
	Primero	\$865	\$990	Única	\$1225	\$1365	Única	
	Segundo	\$925	\$1055	entrega				
	Tercero	\$980	\$1120	\$440				
JÓVENES CON PROSPERA	\$4890			\$6333				
Aprovecha- miento escolar**				\$315				

MONTO MÁXIMO MENSUAL POR FAMILIA				
	Familias con becarios en primaria y secundaria	Familias con becarios en primaria, secundaria y educación media superior	Familias con becarios en primaria y secundaria	Familias con becarios en primaria, secundaria y educación media superior
Apoyo alimentario	\$335	\$335	\$335	\$335
Apoyo alimentario complementario	\$140	\$140	\$140	\$140
Monto máximo de becas²	\$1350	\$2470	\$1350	\$2470
Monto máximo del apoyo^{1,2}	\$1825	\$2945	\$1825	\$2945

Tabla elaborada con información obtenida de las Reglas de Operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2016.

¹ En PROSPERA, en las familias con adultos mayores, el monto máximo mensual se incrementará en \$370.00 por cada adulto mayor.

² En PROSPERA y PAL, La familia podrá recibir hasta 3 apoyos por este concepto, monto que en PROSPERA también estará sujeto al monto máximo mensual de becas.

³ En PROSPERA, las becas de 1° y 2° de primaria se otorgan en localidades menores a 2,500 habitantes.

⁴ El monto de los apoyos de la Intervención 3 del Modelo Urbano en PROSPERA corresponden a los del esquema tradicional del mismo programa.

* Sin corresponsabilidad.

** Sólo intervención 2 del modelo urbano.

8. Derechos, corresponsabilidades, compromisos, suspensiones y bajas de las familias beneficiarias.

En esta sección de las reglas de operación se detallan los derechos, corresponsabilidades y compromisos que las familias beneficiarias adquieren al formar parte del programa, así como las situaciones y motivos que conducen a la suspensión de los apoyos y la baja como beneficiario dentro del mismo.

8.1 Derechos: Recibir información clara, sencilla y oportuna relativa al Programa; oportuna y gratuitamente los apoyos y beneficios; atención oportuna a sus solicitudes, quejas y sugerencias; atención durante el desarrollo del procedimiento de derecho de audiencia, desahogado mediante el procedimiento administrativo; solicitar a las autoridades del sector salud su afiliación al Seguro Popular; decidir voluntariamente su participación en las acciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); recibir educación financiera y decidir respecto a la contratación de productos financieros, así como su participación en las acciones de inclusión productiva y laboral, y en otras acciones de inclusión social. Las familias beneficiarias asignadas al Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad tienen derecho a: decidir a qué escuela asistirán sus hijos; recibir gratuitamente las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES; recibir gratuita y oportunamente el suplemento alimenticio que les corresponda; la Cartilla Nacional de Salud correspondiente al grupo de edad y sexo, para cada integrante de la familia beneficiaria.⁸³

8.2 Compromisos: destinar los apoyos monetarios del componente alimentario a su mejoramiento de la alimentación; mantener actualizados los datos de la familia; participar activamente en los proyectos productivos de los que forme parte, destinando los recursos para los fines que les fueron otorgados; participar voluntariamente en las sesiones informativas y actividades sobre la oferta institucional en materia de inclusión productiva y laboral que les sean ofertadas. Las familias asignadas al Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad adquieren los

⁸³ Ibid., p. 16.

siguientes compromisos: destinar los recursos del componente educativo al mejoramiento de la educación de sus hijos; apoyar a los integrantes de la familia en edad escolar para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento, así como apoyar a los integrantes en rezago educativo para que se incorporen a los servicios de educación para adultos; presentar la Cartilla Nacional de Salud en cada una de sus consultas; participar en las acciones de salud acordadas por la asamblea comunitaria de la localidad; es responsabilidad del tutor de un niño o niña menor de cinco años con algún grado de desnutrición, cumplir con la frecuencia de citas indicadas; es responsabilidad de la titular y de cualquier mujer de la familia acudir a valoración y control desde el primer trimestre del embarazo; en el caso de personas diabéticas o hipertensas, acudir a las citas programadas; entregar a los adultos mayores sus apoyos monetarios; recibir y consumir los suplementos alimenticios entregados de manera bimestral para los niños y niñas de 6 a 59 meses y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.⁸⁴

8.3 Corresponsabilidades.

Educación: inscribir en el nivel escolar correspondiente a los menores de 18 años que no hayan terminado la educación básica y apoyarlos para que concluyan sus estudios; inscribir a los jóvenes de hasta 22 años con necesidades especiales en centros de educación especial; inscribir a los menores de 21 años que terminaron la educación básica en escuelas de nivel medio superior; las becas están sujetas a la inscripción y asistencia de los becados a la escuela; en el nivel medio superior, el apoyo monetario del último mes del ciclo escolar se encuentra sujeto al número de talleres comunitarios para el autocuidado de la salud al que asistieron los becarios; las becas para la modalidad no escolarizada y el incentivo por la conclusión de secundaria o bachillerato, está sujeto a los criterios de asignación del Comité Técnico de la Coordinación Nacional y de la disponibilidad presupuestaria.

⁸⁴ Ibid., p. 17.

Salud: Registrarse en la unidad de salud correspondiente al ingresar al programa; asistencia de todos los miembros de la familia a las citas médicas; Participar en los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud; entre otros.

8.4 Suspensión de los apoyos y baja del padrón. Si a una familia se le suspende el apoyo debe ser notificada a través del Aviso de Suspensión correspondiente, en el que se le debe informar de la causa y el fundamento legal de la baja, así como el procedimiento para reactivar los apoyos, son los delegados estatales del programa los que cuentan con la facultad para suscribir los Avisos de Suspensión. Existen tres tipos de suspensiones:

8.4.1 Suspensión mensual de los apoyos monetarios, este tipo de suspensión se aplica durante el mes en que se incumple con alguna de las obligaciones. Los apoyos monetarios de alimentación, alimentario complementario e infantil, se suspenderán si la familia no cumple con su corresponsabilidad de salud; los apoyos educativos son suspendidos, si no se recibe la certificación de asistencia escolar del alumno, cuando el becario tenga registradas más de cuatro inasistencias injustificadas durante un mes (en secundaria una inasistencia equivale a siete horas de ausencia continua a clase) y si acumula tres meses de suspensión o 12 o más faltas en un mismo ciclo escolar, entonces el apoyo se suspende por el resto del ciclo, reanudándose con la acreditación de la inscripción a un nuevo ciclo escolar, para el CAM Laboral y el nivel medio superior se suspenderá el apoyo de no certificarse la permanencia escolar del becario.

8.4.2 Suspensión de los apoyos monetarios por tiempo indefinido, los apoyos que recibe la familia se suspenden indefinidamente bajo las siguientes circunstancias:

Cuando la titular de la familia no acude a recibir los apoyos monetarios en más de dos ocasiones consecutivas; en caso de que la titular no firme su contrato de cuenta de ahorro o no recoja su tarjeta bancaria en un plazo máximo de dos bimestres a partir de su emisión; cuando se concluya que existe una disputa por los apoyos del Programa entre los integrantes de la familia; si la titular es dada de baja del padrón y no se tramita un cambio de titular; en caso de que la titular no sea localizada para

entregarle su notificación de incorporación; cuando los datos de la familia presenten inconsistencias y ésta no pueda ser localizada para actualizarlos; de no ser posible recolectar nuevamente la información socioeconómica y demográfica de la familia; si la familia no permite o acepta la recolección de la información pertinente.⁸⁵

En éstos casos el dinero puede ser retenido durante dos o (en algunos casos tres) bimestres antes de ser suspendidos.

Para las familias asignadas al esquema de apoyo con corresponsabilidad, aplica lo siguiente: en el medio rural, el apoyo será suspendido si la familia no cumple con su corresponsabilidad en salud durante cuatro meses consecutivos o seis meses discontinuos en el curso del último año; para el medio urbano, si la familia no cumple durante dos bimestres consecutivos o tres discontinuos. A los adultos mayores se les retirará el apoyo de no asistir a los servicios de salud, y a los becarios de primaria y secundaria cuando repitan por tercera vez el mismo grado escolar.

A las familias asignadas al esquema de apoyo sin corresponsabilidad los apoyos les serán suspendidos de manera indefinida en caso de que la titular no haga uso de los recursos asignados por el esquema Sin Hambre en más de dos bimestres consecutivos por razones que le competan sólo a ella.

8.4.3 Suspensión definitiva de los apoyos monetarios, los apoyos enunciados a continuación son susceptibles a suspensión definitiva:

- Apoyo infantil; cuando el beneficiario comience a recibir una beca educativa o salga del rango de edad establecido.
- Becas; si se detecta duplicidad del becario, cuando el becario haya recibido durante cuatro ciclos escolares el apoyo en el nivel medio superior. Los beneficiarios de Jóvenes con PROSPERA que decidan reinscribirse en otro sistema de educación media superior no podrán recibir el apoyo por segunda vez.

⁸⁵ Ibid., p. 20.

- Adultos mayores; si el adulto fallece o abandona el hogar, cuando no asista a los servicios de salud por más de dos semestres consecutivos, en caso de que se detecte duplicidad con el programa de pensión para adultos mayores de la SEDESOL.

8.4.4 Baja del padrón activo de beneficiarios. Antes de dar de baja a una familia, ésta será sujeta a un procedimiento administrativo que les permita apelar a su derecho de audiencia. Las causas por las que se puede dar de baja a una familia son:

- En caso de que no se pueda comprobar la supervivencia de la titular.
- Cuando la titular no cumpla con los compromisos adquiridos con la familia.
- Si la titular o algún miembro de la familia canjea o vende los suplementos alimenticios recibidos.
- En caso de que la familia presente documentación falsa o alterada.
- Si utilizan el nombre del programa con fines de proselitismo político, religioso o lucro.
- Cuando la familia ya no cumple con los criterios de elegibilidad del programa, después de una evaluación de sus condiciones socioeconómicas.
- De no ser posible la comprobación de la veracidad de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad con los servicios de salud.

En el Programa se incorpora la figura de enlace que colaborará en funciones de apoyo logístico y de seguridad pública, bajo los principios de imparcialidad, transparencia y honestidad; se estipula que al iniciar cada administración el presidente municipal o las autoridades de los municipios regidos por usos y costumbres nombrarán a dicho enlace quién durará un año en el cargo y no puede ser reelecto durante la misma administración o periodos consecutivos.

Ahora bien, respecto a la mecánica de operación del PROSPERA, considero de mayor relevancia los siguientes apartados:

a) Identificación de la titular de la familia; cada hogar debe tener una titular (preferentemente la madre de familia) mayor a 15 años, quien recibirá de manera directa el apoyo económico, la titular debe acreditar su identidad presentado original y copia de cualquier documento de identificación oficial.

b) Procedimiento de incorporación; las familias seleccionadas deben acudir a una sesión introductoria en la que se les explicará el funcionamiento del programa de manera detallada, el esquema al que serán adscritas y la forma en que recibirán su pago.

c) Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias; son organizaciones compuestas por las titulares de los hogares beneficiados, elegidas democráticamente (por comunidad o colonia), sus tareas son voluntarias y honorarias, son un vínculo entre hogares beneficiados y el personal de los servicios de salud, educación, instituciones de fomento productivo, inclusión financiera y laboral, así como la Coordinación Nacional de PROSPERA, deben canalizar las peticiones y sugerencias de las beneficiarias, fortalecer las acciones del Programa e incentivar la participación comunitaria.

d) Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias; éste cumplimiento debe ser certificado, lo que implica que el personal de los servicios de salud y educación deben registrar y reportar bimestralmente que las familias cumplan con sus corresponsabilidades, dicha certificación no se encuentra sujeta a ningún pago por parte de los beneficiarios.

e) Entrega de apoyos; la Coordinación Nacional es la encargada de entregar los apoyos económicos a los hogares beneficiados, mediante instituciones liquidadoras ya sea en efectivo o a través de cuentas bancarias personales; las delegaciones estatales tienen la obligación de informar a las familias beneficiarias la fecha de entrega del apoyo por lo menos con tres días hábiles de anticipación, si la titular no puede acudir a recoger su apoyo puede solicitar la reexpedición del mismo (hasta por dos bimestres de retraso); si se está en periodo electoral, la entrega de apoyos debe suspenderse por lo menos quince días antes de la elección.

f) Recertificación de las familias beneficiarias; se trata de un proceso en el que se evalúan nuevamente las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias y se llevará a cabo cada ocho años.

En este segundo capítulo he presentado los elementos más representativos de la primera parte de mi objeto de estudio, el programa de combate a la pobreza PROSPERA implementado por el actual gobierno federal. Evidentemente la información en la que se basa el capítulo son documentos oficiales y sólo se presenta aquella que sirve para entender la articulación, operación y naturaleza del mismo, es muy útil porque nos permite conocer el enfoque con el que el gobierno pretende reducir la situación de pobreza en la que viven grandes segmentos de la población mexicana, tanto en el campo como en la ciudad, si no se conoce la estructura del programa no se puede realizar su análisis y mucho menos una crítica.

Una vez expuesto el diseño institucional del programa debo agregar que, de acuerdo con Onora O'Neill, coloca a las personas pobres en una situación de vulnerabilidad frente a quienes detentan el poder, al ser ésta la única línea de acción de la política social en materia de reducción de pobreza, por tanto los beneficiarios no están en posibilidad de rechazarla, ya que no se les ofrecen otras opciones más afines con sus modos de vida.

PROSPERA es un programa que se ha implementado en el estado de Oaxaca, ya que, como veremos adelante, es una entidad con grandes índices de pobreza, pobreza extrema y marginación, en el siguiente capítulo procedo a caracterizar a la población que he analizado en este estudio de caso.

Capítulo 3

Los Usos y Costumbres en Totontepec Villa de Morelos

El estado de Oaxaca se caracteriza por albergar una enorme diversidad cultural, biológica, política y social, sin embargo se trata también del segundo estado más pobre de México, ya que (de acuerdo con datos emitidos por el CONEVAL al 2014) dos millones seiscientos sesenta y dos mil punto siete personas (66.8%) viven en situación de pobreza y un millón ciento treinta mil punto tres (28.3%) en situación de pobreza extrema;⁸⁶ en tan alarmantes cifras estriba parte de la justificación de este trabajo, la otra parte se refiere a la peculiar forma de organización que impera en las comunidades originarias.

El segundo punto de su importancia radica en que, México es un país diverso donde múltiples formas de organización conviven; el territorio oaxaqueño se divide políticamente en 570 municipios, 30 distritos y 8 regiones (esta última división obedece a cuestiones geográficas y culturales): Valles Centrales, Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur y Sierra Norte. De los 570 municipios, 417 se rigen por Usos y Costumbres⁸⁷ (73%), una organización peculiar en la que se mezclan la vida política, social, económica y religiosa, tratándose de una forma radicalmente distinta a la organización político-electoral del resto del país, y ésta es la característica que define a la comunidad objeto de esta investigación.

Así como los niveles de pobreza son más altos en ciertos estados de la República, también lo son en ciertos sectores de la sociedad, como la población originaria. De acuerdo con datos obtenidos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de 2015, en México hay doce millones de indígenas⁸⁸ y veinticinco punto siete millones de personas autoadscritas; de esta cifra, en el

⁸⁶ Datos obtenidos del comunicado de prensa No. 005 del 23 de Julio de 2015 emitido por el CONEVAL, p. 17 y 19, que se encuentra disponible en su página de Internet en el apartado de medición de la pobreza, consultado el 28 de septiembre de 2016.

⁸⁷ De acuerdo con el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos> consultado el 28 de septiembre de 2016.

⁸⁸ Personas miembros de un hogar en el que el (la) jefe(a) o algún familiar en orden ascendente a éstos es hablante de alguna lengua indígena.

estado de Oaxaca habitan uno punto siete millones (43.7%) de indígenas y dos punto seis millones (65.7) de personas autoadscritas. Aunado a ello, el CONEVAL estimó que (en 2012) del 100% de la población indígena determinada por la CDI, el 41.7% se encontraba situación de pobreza y el 30.6% en situación de pobreza extrema; para el 2014, el 41.4% era pobre y el 31.8% pobre extremo.⁸⁹

Ahora bien, establecida la importancia del presente capítulo, procederé a describir al pueblo de Totontepec Villa de Morelos, comenzando con la región geográfica y cultural a la que pertenece; posteriormente abarcaré los elementos constitutivos propios de la comunidad como el clima, población, índice de marginación, entre otros; por último ahondaré en sus Usos y Costumbres.

3.1 El distrito Mixe

La región Sierra Norte del estado de Oaxaca se distribuye en aproximadamente 8,972.39 km², la integran 68 municipios y 804 localidades de las cuales 69 son consideradas urbanas y 735 rurales;⁹⁰ dentro de dicha región, se encuentra ubicado el distrito catorce “Mixe” que ocupa aproximadamente 6,000 km², se integra por 16 municipios (tabla 3) y cerca de 290 comunidades,⁹¹ la cabecera distrital se localiza en el municipio de Santiago Zacatepec, en esta comunidad residen las autoridades estatales como son el juez de primera instancia, el agente del ministerio público y el recaudador de rentas del estado.⁹²

⁸⁹ Datos obtenidos del comunicado de prensa No. 005... op. cit.

⁹⁰ INEGI, catálogo de localidades Diciembre 2011 en Carpeta Regional Sierra Norte, Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo, estado de Oaxaca, página 3.

⁹¹ Torres Cisneros, Gustavo. *Mixes, Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 6.

⁹² Nahmad, Salomón. *Los Mixes, estudio social y cultural de la región del Zempoaltépetl y del Istmo de Tehuantepec*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1965, p. 18.

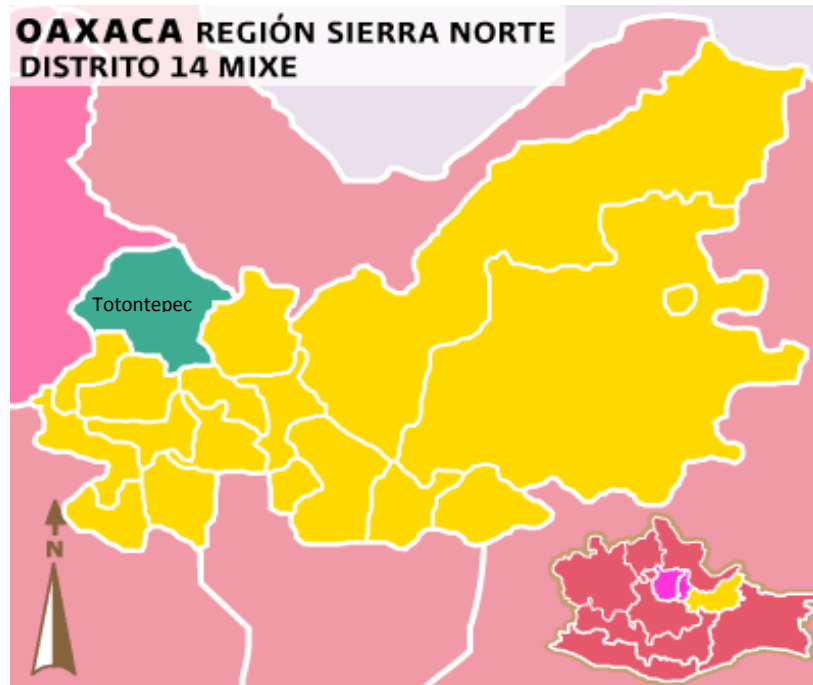
Municipios del distrito Mixe

CLAVE	NOMBRE	CLAVE	NOMBRE	CLAVE	NOMBRE
003	Asunción Cacalotepec	275	San Miguel Quetzaltepec	454	Santiago Atitlán
031	Tamazulapam del Espíritu Santo	323	San Pedro Ocotepec	465	Santiago Ixcuitepec
060	Mixistlán de la Reforma	337	San Pedro y San Pablo Ayutla	502	Santiago Zacatepec
190	San Juan Cotzocon	394	Santa María Alotepec	517	Santo Domingo Tepuxtepec
207	San Juan Mazatlán	435	Santa María Tepantlali	554	Totontepec Villa de Morelos
231	San Lucas Camotlán	437	Santa María Tlahuilottepec		

Cuadro elaborado con datos obtenidos de la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El territorio Mixe se divide, por razones climatológicas y geográficas, en tres: la parte alta con altitudes superiores a 1,800 metros y caracterizada por ser montañosa y fría; la parte media o templada, con alturas entre 1,000 y 1,800 metros de clima subcálido y lomeríos; y la parte baja o tierra caliente, que va desde los 35 hasta los 1,000 metros sobre el nivel del mar, de llanuras con climas cálidos húmedos.⁹³ Esta división es aproximada, ya que municipios como el de Totontepec se ubican tanto en la parte alta como en la parte media.

⁹³ Cfr. Torres Cisneros, Gustavo. *Mixes, Pueblos...* op.cit., p. 5. Bachillerato Integral Comunitario Ayuujk Polivalente (BICAP), *La voz y la palabra del pueblo ayuujk*, México, Universidad Pedagógica Nacional y Fideicomiso Educación Integral Comunitaria Ayuujk, 2001, pp. 35, 36.



FUENTE: Enciclopedia de los municipios y pueblos de México, INAFED, dirección electrónica <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20554a.html>

Existe poca investigación referente a los orígenes de la nación Mixe, en este sentido se expondrán a continuación dos hipótesis a cerca de su fundación y existencia hasta antes de la llegada de los españoles.

La primera de ellas indica que los *ayukjää'y*⁹⁴ provienen del Perú y que llegaron buscando la tierra indicada por los dioses: donde vivieran veinte divinidades en sus templos y donde se vieran los mares del este y oeste, este lugar prometido fue la serranía del Zempoaltépetl (cerro de los veinte picos o las veinte divinidades).⁹⁵ Alejandro Sánchez Castro⁹⁶ señala que fueron varias las expediciones realizadas para llegar al actual territorio mixe y que el primer asentamiento se registra en la comunidad de San Pedro Ocotepéc, conforme fueron avanzando y divisando las veinte divinidades establecieron las diferentes comunidades que actualmente existen en la región. Durante este flujo migratorio tuvieron que enfrentar una serie

⁹⁴ Como se nombran a sí mismos en su lenguaje original, tomado de: BICAP, *La voz...* op.cit., p. 33.

⁹⁵ Romer, Marta, *Comunidad, marginación y desarrollo. El caso de los Mixes de Totontepec*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1982, p. 26.

⁹⁶ Sánchez Castro, Alejandro, *Historia antigua de los mixes*, México, DGAI, SEP, 1952, pp. 25-27, citado en BICAP, *La voz...* op.cit., p. 33.

de adversidades geográficas, climáticas, así como enfrentamientos bélicos con los pueblos zapotecos y nahuas, hasta encontrar los lugares más favorables para desarrollar sus actividades de sobrevivencia como la agricultura y ganadería. Esta hipótesis permite hacer suposiciones para explicar la dinámica y desarrollo de la construcción de las variantes dialectales del idioma *ayuujk*; así como sus actitudes hacia la vida, la sensibilidad artística en toda su amplitud, y el ritmo asimétrico del desarrollo económico, cultural y social de las comunidades.⁹⁷

La segunda hipótesis refiere a que tienen su origen en la civilización olmeca y que los primeros migrantes provenían del sur de Veracruz, ya que se argumenta que pertenecen a la familia lingüística *ayukjää'y(mixe)*-zoque-popoluca, y que existe cierta relación entre el lenguaje hablado por los olmecas y el mixe.⁹⁸

En cuanto a la historia posterior del pueblo *ayukjää'y* se puede decir que establecieron buenas relaciones con los grupos vecinos chontales, zoques y hasta tarascos con los que formaron un frente unido contra el enemigo azteca; por otro lado estaban en constante conflicto con los zapotecos y mixtecos, quienes bajo el rey de Zaachila, los atacaron hacia 1351, incendiando la sierra del Zempoaltépetl, los mixes dirigidos por su rey Condoy (Conjoy) nunca fueron vencidos y adquirieron fama por su valentía y amor por la libertad.⁹⁹

A la llegada de los españoles al Valle de Oaxaca, los zapotecos se unen a ellos en contra de los mixes. Sin embargo, no logran someter a este pueblo con las armas ya que la geografía y el clima eran desfavorables para los conquistadores y la ejemplar rebeldía de los *ayukjää'y*.¹⁰⁰

⁹⁷ BICAP, *La voz...* op.cit., pp. 33, 34

⁹⁸ Alcántara Núñez Honorio, *Usos y Costumbres vivencias y convivencias de un alcalde mixe*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2004, p. 15.

Nahmad Sittón, Salomón, *Fronteras étnicas. Análisis y diagnóstico de dos sistemas en desarrollo: Proyecto Nacional vs. Proyecto étnico, el caso de los ayuuk (mixes) de Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003, pp.55-58.

BICAP, *La voz...* op.cit., p. 34.

⁹⁹ Gay, José Antonio, *Historia de Oaxaca*, en Romer, Marta, *Comunidad...* op.cit., p. 27.

¹⁰⁰ Ídem.

No obstante, la conquista de la sierra mixe se inició hacia 1529, cuando la Primera Audiencia de la Nueva España designó a Luis de Berrio como el primer alcalde mayor de Villa Alta, y el proceso de evangelización de la zona (su verdadera conquista) comenzó en 1558, llevado a cabo por los dominicos, siendo responsable el fraile Pedro Guerrero, quien aprendió el idioma y las costumbres ganándose la simpatía de los *ayukjää'y* y con ello logró bautizarlos.¹⁰¹ A los frailes se les debe la construcción de los primeros templos y la introducción del trapiche.¹⁰²

La presión de los españoles en el campo económico, en la organización sociopolítica y en la religión de los mixes los impulsó a la rebelión, en 1550 atacaron Villa Alta y en 1570 se recrudeció la resistencia, por lo que se consideró a este pueblo como el mayor enemigo de los españoles. La relación siempre fue tensa, lo que repercutía en la economía doméstica y comunitaria ya que les exigían servicios personales para la construcción de edificios públicos, religiosos y de vivienda y servidumbre para los españoles; los corregidores y encomenderos buscaban mujeres para su servicio doméstico y como concubinas.¹⁰³

La región se mantuvo aislada de la vida nacional durante el siglo XIX, es durante la revolución de 1910 que los mixes toman las armas y se alían a los grupos revolucionarios, en este periodo se destacan dos grandes líderes mixes: el Coronel Daniel Martínez de Ayutla y Luis Rodríguez de Zacatepec.¹⁰⁴

A los mixes se les conoce como los “nunca conquistados”, ya que ningún pueblo pudo someterlos mediante las armas (aztecas, zapotecas, ni españoles), y a ello se debe su sentimiento de dignidad y orgullo; una de las tantas leyendas que se escuchan a lo largo de su territorio, es la que gira entorno a un guerrero (posteriormente elevado al nivel de deidad) llamado Condoy, quien era tan temible

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Molino que se utiliza para extraer el jugo de la caña de azúcar, funciona de la siguiente manera: se coloca la caña de azúcar entre una superficie plana y otra móvil que es empujada por un caballo o una mula, de esta forma se extrae el jugo que posteriormente se utiliza como endulzante o para preparar una bebida fermentada conocida como tepache.

¹⁰³ Cfr. Nahmad Sittón, Salomón, *Fronteras...* op.cit., pp. 61, 62.

¹⁰⁴ Romer, Marta, *Comunidad...* op.cit., p. 28.

que al atravesar las montañas, los peñascos mismos se inclinaban,¹⁰⁵ éste guerrero se ocultaba en el Zempoaltépetl y es quien resguarda a los mixes. Por desgracia, sí hubo una conquista y se trata de la espiritual que ha modificado los conocimientos y costumbres originales de éstos poblados, mezclándose con las ideas católicas difundidas principalmente por los sacerdotes salesianos.

Una vez que he mostrado el panorama de la región y el grupo étnico al que pertenece Totontepec, me enfocaré en lo que concierne solamente a la comunidad.

3.2 Aspectos históricos, demográficos, económicos y sociales de Totontepec Villa de Morelos

Totontepec es una palabra de origen Náhuatl y significa “cerro caliente”, en el lenguaje original que es el Mixe su nombre es *Anyukojm* y significa “peña del rayo o trueno”. La superficie que ocupa es de 218.08 km², lo que representa el 0.23% del total del territorio del estado. El clima de este lugar es frío y húmedo, la temperatura promedio es de 16° a 18°.¹⁰⁶

Se estima que la comunidad fue fundada hace aproximadamente 2000 años.¹⁰⁷ En primer lugar el pueblo se fundó en un sitio aledaño a la actual ubicación de la comunidad conocido como “el llano”, pero existe una leyenda que dice que en aquel lugar los niños se enfermaban y morían lo que causaba gran preocupación entre los pobladores, por ello las personas mayores comenzaron a buscar un mejor lugar para establecerse y en esa búsqueda fueron guiados por colibríes hacia un manantial en el que encontraron a unos niños muy saludables jugando, quienes dijeron ser los “hijos de la peña del trueno” (*Anyukäätas*), y les indicaron que para que los niños del pueblo ya no se enfermaran y pudieran crecer en paz tenían que

¹⁰⁵ Gay, José Antonio, *Historia de Oaxaca*, en BICAP, *la voz.* op.cit., p.35.

¹⁰⁶ Consultado en:

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20554a.html>,
3 de noviembre de 2016.

¹⁰⁷ Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., p. 15.

fundar en ése lugar el nuevo pueblo,¹⁰⁸ y desde entonces Totontepec se ubica en su actual territorio.

El actual sistema de gobierno fue instaurado en la comunidad hacia 1556, como lo indica el investigador John Chance, cuando llegaron los españoles y se establecieron en Villa Alta (1526-1527), durante el gobierno del alcalde mayor Juan Salinas (1556) se dio la indicación de designar cabildos completos en todas las comunidades, cuerpo que estaría compuesto por un gobernador, un regidor (consejero), un alcalde (juez), un mayor (jefe de policía que fungía de manera similar a los alguaciles anteriores), un escribano y un fiscal, haciendo juramentos masivos el 6 de enero en Villa Alta. Las elecciones del cabildo en las comunidades eran realizadas por medio de asambleas populares que a su vez tenían que ser avaladas por el alcalde mayor y confirmadas por el virrey. La primera confirmación para Anyukojum Totontepec llegó en 1563. A partir de la época del México independiente los nombres de los cargos fueron cambiados: el gobernador fue llamado presidente municipal; apareció la figura de síndico municipal, cuya función era similar a la del mayor, y aumentó el número de regidores, pero la alcaldía continuó; apareció también el secretario, que tenía la misma función del escribano y seguramente a partir de las Leyes de Reforma hechas por Benito Juárez el cargo de fiscal fue separado del cabildo.¹⁰⁹

De acuerdo con datos obtenidos de la Carpeta Regional Sierra Norte, elaborada por el Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo del Estado de Oaxaca, en el 2010, este municipio tenía 5598 habitantes, de los cuales 2,913 eran mujeres y 2,685 hombres, no existe un nuevo conteo de la población, pero según la proyección poblacional del gobierno estatal se estima que el número de habitantes para los siguientes años:

¹⁰⁸ Testimonio proporcionado por el sr. Honorio Alcántara Núñez, durante mi visita a Totontepec realizada del 8 al 17 de febrero de 2016.

¹⁰⁹ Chance, John, *La conquista de la sierra, españoles e indígenas de Oaxaca en la época de la Colonia*, México, IOC, FONCA, CIESAS, 1998, citado en Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., p. 16.

Proyección de población por sexo 2015-2030

	2015	2020	2025	2030
Mujeres	3,125	3,221	3,296	3,360
Hombres	2,930	3,008	3,058	3,095
Total	6,055	6,229	6,354	6,456

Tabla elaborada con información obtenida en la Carpeta Regional Sierra Norte, Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo, estado de Oaxaca.

Totontepec se considera un municipio indígena, ya que 5538 habitantes (aproximadamente) son descendientes de la población originaria; de los cuales 4611 hablan un idioma propio, siendo el Mixe el predominante.¹¹⁰

Es un municipio con un alto grado de marginación, a nivel estatal ocupa el lugar 243 y a nivel nacional el 503, siendo su índice de marginación de 37.237. Su grado de rezago social también es alto, ocupa el lugar 102 a nivel estatal y el 183 a nivel nacional, su índice de rezago social es de 1.584. Se estima que de la población total el 92.8% vive en situación de pobreza y de este porcentaje el 68.7% es considerada pobre extrema.¹¹¹

En esta comunidad, hasta el periodo julio-agosto de 2015, había 1040 beneficiarios de PROSPERA; la información más reciente indica que para el periodo marzo-abril de 2016 hay 1027 beneficiarios del programa, de los cuales 312 son titulares, según datos de la SEDESOL.¹¹²

La siguiente información corresponde al año 2010 y fue obtenida del portal de la CONEVAL; los datos que se muestran sirven para dar cuenta de la situación de marginación y pobreza en que se encuentra el municipio (hasta el 2010):¹¹³

- El tamaño promedio de los hogares en el municipio fue de 4.1 integrantes, mientras que en el estado el tamaño promedio fue de 4 integrantes.

¹¹⁰ CIEDD, Oaxaca. *Atlas de información municipal*, p. 134. Disponible en: <http://www.oaxaca.gob.mx/estado-de-oaxaca/>

¹¹¹ Ídem.

¹¹² Datos disponibles en: pub.sedesol.gob.mx/spp/, última fecha de consulta 3 de noviembre de 2016.

¹¹³ En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/34890/Oaxaca_554.pdf, última fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016.

- El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio era en 2010 de 4.8, frente al grado promedio de escolaridad de 6.9 en la entidad.
- En 2010, el municipio contaba con diez escuelas preescolares (0.2% del total estatal), 12 primarias (0.2% del total) y seis secundarias (0.3%). Además, el municipio contaba con un bachillerato (0.2%) y ninguna escuela de formación para el trabajo. El municipio también contaba con ocho primarias indígenas (0.5%).
- Las unidades médicas en el municipio eran dos (0.1% del total de unidades médicas del estado).
- El personal médico era de tres personas (0.1% del total de médicos en la entidad) y la razón de médicos por unidad médica era de 1.5, frente a la razón de 3.8 en todo el estado.
- En 2010, 4,353 individuos (92.8% del total de la población) se encontraban en pobreza, de los cuales 1,130 (24.1%) presentaban pobreza moderada y 3,222 (68.7%) estaban en pobreza extrema.
- En 2010, la condición de rezago educativo afectó al 44.3% de la población, lo que significa que 2,081 individuos presentaron esta carencia social.
- En el mismo año, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud fue de 83.1%, equivalente a 3,899 personas.
- La carencia por acceso a la seguridad social afectó al 94.7% de la población, es decir 4,443 personas se encontraban bajo esta condición.
- El porcentaje de individuos que reportó habitar en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente fue de 41.3% (1,937 personas).
- El porcentaje de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 90.1%, lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 4,228 personas.
- La incidencia de la carencia por acceso a la alimentación fue de 37.8%, es decir una población de 1,775 personas.

Las incidencias de los rubros de infraestructura social a los que se destinarán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) son:

- Viviendas que no disponen de drenaje (69.2% del total), viviendas con piso de tierra (27.8%), viviendas sin ningún bien (24%), viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (11.5%), viviendas con un solo cuarto (6.8%) y viviendas que no disponen de energía eléctrica (5.3%).

Las incidencias en otros indicadores de rezago social son:

- Viviendas que no disponen de lavadora (93.4% del total), población sin derechohabiencia a servicios de salud (84.8%), viviendas que no disponen de refrigerador (78.2%), población de 15 años y más con educación básica incompleta (76.1%), población de 15 años o más analfabeta (27.5%), población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (8.9%) y viviendas sin excusado/sanitario (2.6%).

3.3 Los Usos y Costumbres

Después de la panorámica del pueblo de Totontepec, es necesario retomar a las instituciones tradicionales de la comunidad sostenidas por los Usos y Costumbres para poder entender la dinámica en que se desarrollan y viven los habitantes de este lugar.

Hasta este año el proceso para elegir a los miembros del ayuntamiento era exclusivo de la cabecera municipal Totontepec, sin que las diez agencias¹¹⁴ que conforman al municipio intervinieran, éstas sólo se presentaban el tres de enero para que sus elecciones internas (agentes municipales) fueran avaladas, pero durante el 2015 las agencias comenzaron a reclamar su derecho a la participación política dentro del municipio, a una mayor rendición de cuentas y al reparto equitativo de los recursos recibidos, ya que el acuerdo anterior era repartir el ramo 33¹¹⁵ a cinco comunidades durante un año y a las cinco restantes al siguiente (se les otorgaba aproximadamente el 30%), por lo que recibían dinero un año sí y al siguiente no, en cambio el dinero correspondiente al ramo 28¹¹⁶ sí se les repartía cada año.

¹¹⁴ En Oaxaca cada municipio se compone por un determinado número de agencias, ésta es una categoría administrativa dentro del gobierno municipal; en este caso se trata de comunidades que forman parte del municipio (por la cercanía territorial), pero que no necesariamente tienen aspectos culturales similares, debido a su baja población no se les considera municipios y es por ello que se agrupan a una comunidad que si tenga la categoría y de esa manera hacerle llegar los recursos públicos.

¹¹⁵ Se trata de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios y es un mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. Obtenido de:
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>
consultado el 3 de noviembre de 2016.

¹¹⁶ Las participaciones a Entidades Federativas (ramo 28), son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Las participaciones se hacen a través de los siguientes fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Fondo de Fiscalización, entre otros. Obtenido de:
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>,
consultado el 3 de noviembre de 2016.

A la fecha de esta investigación el conflicto sigue latente, ya que las partes involucradas no han podido llegar a un acuerdo y en una ocasión la situación se volvió muy tensa debido a que las agencias bloquearon durante un día los accesos al pueblo de Totontepec para ejercer presión respecto a sus demandas.

Dejando un poco de lado el reciente conflicto que evidentemente modificará la dinámica político social de la comunidad, debo decir que las elecciones municipales se realizan el primer domingo de septiembre, para que las autoridades electas tengan tiempo de prepararse para el cargo, así como comenzar a planear y organizar su gestión, pero sobre todo para iniciar con los preparativos de la principal fiesta patronal que se celebra el 20 de enero en honor a San Sebastián.

El sistema de cargos de Totontepec se compone de 23 escaños:¹¹⁷

1. Presidente municipal
2. Síndico municipal
3. Regidor de hacienda
4. Regidor de obras
5. Regidor de educación
6. Regidor de salud
7. Regidor primero
8. Regidor de deportes
9. Regidor de cultura
10. Alcalde Único Constitucional
11. Secretario Municipal
12. Tesorero Municipal
13. Jefes de policía
14. Comité de festejos
15. Mayordomos
16. Comisariado de bienes comunales

¹¹⁷ Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, *Catálogo municipal de Usos y Costumbres*, p.1, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/catalogo-municipal>, consultado el 3 de noviembre de 2016.

17. Consejo de Vigilancia
18. Comité de mujeres campesinas
19. Comité del DIF
20. Comité de Agua Potable
21. Comité de Salud
22. Comité de la Banda Musical
23. Comité de Educación (primaria, telesecundaria, COBAO, Particular, Centro Cultural Totontepecano).

Los Usos y Costumbres son un sistema de cargos por escalafón, lo que implica que toda persona debe iniciar desempeñando el menor cargo y dependiendo de cómo lo hizo se le considera para el cargo siguiente, es necesario que los habitantes presten el servicio a su comunidad ya que de esta manera se ganan su ciudadanía y el derecho de pertenencia; para ser considerados como miembros elegibles para cualquier cargo los habitantes deben ser responsables y no deben tener antecedentes penales. En esta comunidad los ciudadanos comienzan con sus servicios a los dieciséis años aproximadamente y los culminan a los sesenta, por lo que prácticamente brindan servicio comunitario durante 40 años.¹¹⁸

Cada tres años se nombran tres presidentes y tres síndicos, así como el cabildo completo para el primer año, el servicio es por un año aunque ante las instancias legales debe ser por tres, es por ello que al presidente y síndico que fungirán durante el primer periodo se les llama propietarios y a los otros dos suplentes, pero todos tienen la misma autoridad, se trata sólo de un trámite administrativo; como ya se mencionó en el primer capítulo nadie percibe un salario por ejercer su cargo.¹¹⁹

Aquellas personas mayores de 60 años que ya cumplieron con todos los servicios se les llama “principales”, un nombramiento de respeto y prestigio; los cargos de mayor responsabilidad son el de Presidente Municipal y el de Mayordomo; como

¹¹⁸Ibid., p. 2.

¹¹⁹ Cfr. Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., pp. 19, 20.

puede observarse en el sistema de Usos y Costumbres no existe una distinción entre los cargos políticos y los religiosos.¹²⁰

Toda la comunidad está consciente de que las elecciones se llevan a cabo el primer domingo de septiembre, pero para no olvidarlo la autoridad en turno se encarga de anunciar la asamblea con casi un mes de anticipación, en la comunidad no existe la exclusión por religión, así que tienen el mismo derecho a participar en la asamblea como a ejercer un cargo los habitantes católicos y los no católicos. Llegada la fecha de la asamblea los regidores pasan la lista de asistencia y en cuanto se reúne más del 50% de los votantes se comienza con la reunión, que usualmente se programa a las 10:00 de la mañana, algunas personas viajan desde la ciudad de Oaxaca o el Distrito Federal para estar presentes en la asamblea, ya que no vivir en la comunidad no excluye a las personas de ser candidatos para ejercer un cargo,¹²¹ dicha disposición se aplica para las personas que tiene propiedades en la comunidad, aunado a ello se acostumbra que los principales miembros de las asociaciones de paisanos de Oaxaca y el Distrito Federal (o estado de México) asistan, ya que el trabajo que llevan a cabo es fundamental para el desarrollo de la comunidad y trabajan directamente con las autoridades para recolectar el dinero para las fiestas patronales, entre otros trabajos.

Es importante mencionar que dichas asociaciones llevan décadas funcionando, puesto que se trata del vínculo más fuerte y sensible que los totontepecanos establecen con su tierra natal y sus paisanos, ya que tienen que salir por cuestiones económicas y para buscar una vida mejor, porque al ser una comunidad pequeña las oportunidades de desarrollo son escasas, por lo tanto se trata de asociaciones muy serias y cuyos miembros forman parte de ella con el mayor gusto y orgullo.

Retomando la Asamblea de elecciones, lo primero que se hace en ella es elegir a los miembros de la mesa de debates que se integra por un presidente, un secretario y cuatro escrutadores, cuyas funciones son: el presidente dirige y coordina el

¹²⁰ Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, *Catálogo...* op.cit., p.2.

¹²¹ Cfr. Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., p.22.

desarrollo de la Asamblea, el secretario toma nota y los escrutadores cuentan los votos.¹²² Cuando se han elegido a los miembros de la mesa de debates, el presidente de la misma lleva a cabo la inauguración de la Asamblea pidiendo a Dios que los ilumine para reflexionar y tomar las mejores decisiones para la comunidad.¹²³

Llega el momento de comenzar el debate, se escuchan las propuestas y se descartan los nombres de quienes no cumplen con los requisitos necesarios, al final los cargos se deciden por ternas, y las cualidades más importantes que deben tener los candidatos son la responsabilidad y honestidad, las cuales debieron demostrar en el desempeño de cargos anteriores; el procedimiento aplica para elegir al síndico, alcalde único, suplente del alcalde, tesorero y secretario municipal. Para registrar los votos los escrutadores deben acercarse a cada uno de los presentes y preguntar para quién será su voto y anotarlo para posteriormente realizar el conteo general.

De acuerdo con Honorio Alcántara, en las elecciones por usos y costumbres no hay ganadores ni perdedores, ya que quien es electo debe “sacrificarse” por brindar el servicio a la comunidad porque al no recibir ningún pago o compensación por sus servicios no obtendrá ganancias y tampoco podrá trabajar en su oficio o profesión cotidiana (la agricultura, la ganadería, el comercio) y su familia se quedará sin sustento durante un año, por ello los cargos no pueden ser más largos; y los candidatos que no son electos ganan en ese sentido, ya que podrán trabajar un año más y sostener a su familia hasta que nuevamente sean propuestos y por fin electos, es un servicio que no puede eludirse. Así que, al ser seleccionado un miembro gana la comunidad, porque se le da continuidad a las instituciones de gobierno tradicional y los intereses personales se supeditan a los colectivos.¹²⁴

Al día siguiente de la Asamblea de elección, las autoridades electas, los principales de la comunidad y los que estén interesados, se reúnen para elegir a los ocho regidores que completarán el cuerpo administrativo del ayuntamiento, en esta

¹²² Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, *Catálogo...* op.cit., p.3.

¹²³ Cfr. Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., p.22.

¹²⁴ Cfr., *Ibíd.*, pp. 26, 27.

reunión se utiliza una lista de aproximadamente veinte personas que fueron elegidas el día anterior¹²⁵. Para esta segunda asamblea menor, es importante mencionar que existe una tradición muy antigua en la que las familias son catalogadas de acuerdo al barrio al que pertenecen siendo éstos sólo dos: el de San Sebastián o el de la Virgen de Asunción, los barrios no corresponden a una división geográfica, y con esto se refiere a que si una familia pertenece al barrio de la Virgen de Asunción y alguno de sus miembros es electo como regidor le corresponde hacerse cargo de una parte del gasto durante la fiesta del 15 de Agosto, su gasto consiste en ofrecer una comida para toda la comunidad y los invitados durante la celebración que le corresponde; así que se eligen cuatro regidores por cada barrio, la pertenencia al barrio la indica el padre de familia.¹²⁶

Cuando los ocho regidores han sido electos son notificados mediante un sobre con el nombramiento que debe ser entregado el mismo día por los regidores en función, si por alguna razón válida uno de ellos no recibe el sobre se recurre a uno de los dos nombres que son dejados como reserva y se envía el nombramiento al nuevo elegido; cuando todos los sobres han sido entregados se repican las campanas de la iglesia y se anuncia por el aparato de sonido los nombres de los nuevos regidores.¹²⁷

Al domingo siguiente se reúnen las autoridades electas y el cabildo en función, a esta ceremonia se le conoce como “descanso” y en mixe “*püü´kx*”, en ella se da la bienvenida, consejos y se cuentan anécdotas a quienes tomarán los cargos, dura aproximadamente tres horas y al terminar el nuevo presidente invita al que será su cabildo a su casa, donde les invita una copa de licor que se ofrece a Dios, la naturaleza y la comunidad en señal de agradecimiento, posteriormente inicia la convivencia con algún alimento sencillo como café o atole y pan.¹²⁸

¹²⁵ Cfr., Ibid., p.29.

¹²⁶ Testimonio del Sr. Octavio Molina, en la visita realizada a Totontepec los días 8 al 17 de febrero de 2016.

¹²⁷ Cfr. Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., p.31.

¹²⁸ Cfr. Ibid., pp. 34, 35.

Esta comunidad se rige por una variedad de ritos y ceremonias, una de ellas es el “Dios *Yakyj*” que se traduce como “dar a Dios” y se trata de un saludo ceremonial que se ocupa sólo en ocasiones especiales y lo pueden decir las autoridades y los ancianos, los primeros lo utilizan como un saludo de bienestar en los hogares al iniciar cada año y cuando piden apoyo a algún habitante para que desempeñe un cargo como la mayordomía o el comité de festejos, los segundos cuando se formaliza un compromiso nupcial.¹²⁹

El saludo se comenzó a usar hacia 1906, cuando el presidente en función José Alcántara Soto lo escribió y es el siguiente:¹³⁰

NTE ´YAM TUKOJSPOO´ KXËN

Mää´ kxtap miits.

*Oy töö´ da´ akyam Nte´ yam mmo´ ojadat,
Xünajxën jats tsönajxën.*

*Ntukmuja´ vip üüts kunuu´ kx Tee´, Kunuu´ kx Önek jäts
Kunuu´ kx*

Ja´ bin, pün ajajtk atü´ kxk tédépëm tédëkununuu´ kx.

*Ntaakamda Mjëbintaj juu´ tsajpäjtnu, pün kyü´ m pün pyatkup ëë´ m
N´ ijtumda.*

*Ntèm Saanto mëjëmaa´ yinntööm̄ba, pün njayäjpumd̄up kubaamba
Kukojts̄pa, yöj küjxm pa´ am küjxm.*

*Jä oo´ kpa jia´ binda, pün ijttinup Nte´ yam müüt, jä´ ä tse´ e
Nöö´ kxtkin pëktso´ bën dëyaktükadap, kunuu´ kx Tee´ tsapjootmit
Byinköjkm, miitsta jä m´ oy jööntykin m´ oy naxbiijnin küjx.*

*Jä Nte´ yam myutööm̄ba myupüj̄kpa, pün x´ ixumdup x̄jayäjpumd̄up
Jogum xüüj jogum tsööj, kinnka´ ijtumda mubaamba tsö´ öxpüj̄kpa
Kyüjootm.*

*Xoojntkin müüt jast oy ja´ bin müüt, miitsta tö´ k Nte´ yam
Ntukojts̄poo´ kxta, yaja jöma nnay´ ixumjada nnabiaatumjada*

¹²⁹ Cfr. Ibid., p.37.

¹³⁰ Cfr. Ibid., pp. 38 y 39.

Yaja jöma mxoontkin m´ ayo´ bunxyaknaxta.

TRADUCCIÓN DEL SALUDO RITUAL Y CEREMONIAL MIXE TOTONTEPECANO

Que Dios los guíe de día y de noche.

Ensalzamos a la Santísima Trinidad, quien hizo y bendijo a la luz
con su resplandor y brillo.

Honramos a la Virgen Santísima de Asunción, porque estamos bajo
su manto y protección.

Agradecemos al santo patrón milagroso, a quien tenemos como
padre y abogado de devoción en nuestras angustias y enfermedades.

A las ánimas benditas, quienes ya están con Dios, a ellos les pedimos
que rueguen y oren ante el padre celestial para que ustedes tengan
paz, bienestar y armonía terrenal.

Al santo Ángel de la guarda, quien vela y nos protege todos los días
y todas las noches, le pedimos que no estemos en manos de
provocadores y agresores.

Con alegría y de corazón puro, les damos un saludo en nombre de
Dios, aquí en donde nos vemos y nos encontramos.

El cambio de Autoridades Municipales se lleva a cabo el día primero de enero de cada año, como parte de la ceremonia se realiza un convivio con toda la comunidad en casa del nuevo presidente y se lleva una ofrenda al templo católico (a menos que el presidente sea de otra religión). La convivencia tiene un gran significado, ya que se trata de un acto en el que se pide y desea abundancia para todos durante el año que comienza.

La ceremonia está llena de rituales, para empezar la autoridad saliente debe recoger a los nuevos integrantes del cabildo en la casa del nuevo presidente, posteriormente se dirigen solemnemente y con la cabeza inclinada hasta el palacio municipal,

donde el presidente municipal saliente les toma protesta a las nuevas autoridades, se entregan los bastones de mando, y se escucha el informe del cabildo saliente.¹³¹

Es importante señalar que cumplir con los servicios y los cargos es obligatorio, ya que de esta manera las personas se ganan su ciudadanía, es por ello que existen sanciones dentro de la comunidad para aquellos que no participan en las actividades de servicio al pueblo. A una persona que no cumple con el tequio se le sanciona con cárcel, tequio forzado y multa económica por su irresponsabilidad; también se castiga con multa y cárcel a los que no cumplieron con la obligación de estar en la asamblea; las mismas sanciones aplican para aquellos que se niegan a participar en la mesa de debates, a los que ocasionaron algún disturbio durante la asamblea, a quienes se niegan a cumplir con los cargos conferidos por la asamblea y a los que (ya en el ejercicio de su cargo) no cumplen adecuadamente con su cargo dentro del ayuntamiento.¹³²

Ahora bien, para finalizar este capítulo es pertinente mencionar las funciones que desempeñan los titulares de los principales cargos dentro del cabildo, ya que no son las mismas que se desempeñan en los ayuntamientos que se eligen mediante el sistema de partidos políticos:¹³³

- ❖ Presidente municipal (*Tük Amaaba*, “el que cuida la casa”): representa al poder ejecutivo y sus funciones son de gestión y administración, busca los recursos y apoyos para la comunidad y las agencias que corresponden al municipio por lo que debe viajar con frecuencia a la ciudad de Oaxaca; preside todas las reuniones y asambleas; procura los preparativos de las fiestas patronales; vigila el funcionamiento de los diferentes comités que existen y las obras que se ejecutan en el municipio.
- ❖ Síndico municipal (*Yak Too Abaatzpa*, “el que abre y despeja los caminos y veredas”): legalmente representa al ministerio público, pero en la práctica encabeza la ejecución de las obras que se proyectan dentro del cabildo que

¹³¹ Cfr. *Ibíd.*, pp. 55-57.

¹³² Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, *Catálogo...* op.cit., p.5.

¹³³ Cfr. Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y...* op.cit., pp. 63-70.

son aprobadas por la asamblea y que se hacen por administración directa. Es quien pone el ejemplo cuando se realizan trabajos para la comunidad y lo deben secundar los Regidores y Topiles, si no lo hacen él los puede sancionar; organiza y está al frente de los tequios; en las festividades es el encargado de vigilar que se acomoden y levanten los asientos; cuida la limpieza del municipio; se encarga del mantenimiento del panteón; hace el apeo y deslinde en la compra y venta de predios y terrenos; cuida el orden y participa en algunos asuntos legales.

- ❖ Alcalde único constitucional (*Müjédaj'k*, “bastón mayor” o *Tokin Payo'ýba*, “el que hace justicia”): se encarga de la impartición de justicia por lo que representa al poder judicial, es el juez del municipio; éste es un cargo de respeto, se le considera como el consejero, ya que impone calma dentro del cabildo, puesto que ya cumplió con todos los cargos. No está obligado a ir a trabajar en las obras aunque lo puede hacer; recibe y atiende los asuntos de los habitantes del municipio y las agencias; al igual que el síndico puede impartir justicia, por ello los habitantes pueden elegir a quién acercarse, aunque generalmente él es quien siempre se encuentra en el ayuntamiento.
- ❖ Suplente primero del alcalde (*Naa'téniba*, “el que está al lado del alcalde”): anteriormente solo eran llamados en caso de que el Alcalde se ausentara del palacio, pero ahora cumple con la función de ser el auxiliar del Síndico, ya que la cantidad de recursos que recibe el municipio y las obras que puede realizar han aumentado. Existe un segundo suplente que recibe el tercer bastón de mando, pero se trata de uno de los regidores, por lo que se trata de un mero requisito.
- ❖ Tesorero (*Meen coon'jékpa*, “el que guarda o cuida el dinero”): se encarga de la administración de los fondos del municipio, se elige en asamblea, pero no se considera un cargo ceremonial. Generalmente viaja con el presidente para hacer las compras y observar los gastos que se hacen así como si proceden o no.
- ❖ Secretaria (*Jaayba*, “él o la que escribe”): también se elige durante la asamblea general, se encuentra al servicio de todos los asuntos del

presidente, síndico, alcalde, suplente y tesorero; maneja asuntos del registro civil, servicio militar, elaboración de documentos de propiedad, constancias, entre otras cosas. En caso de que la persona electa no pueda cumplir con el cargo se le permite pagarle a alguien más para que lleve a cabo las actividades.

- ❖ Regidores (*Tex*, “plato”): se trata del primer cargo ceremonial, se les llama así porque como la mayoría son jóvenes tendrán que conseguir o comprar su plato (*Tex*), ya que tienen que ofrecer los alimentos ceremoniales durante una de las fiestas de los santos patronos, otra de las razones es porque anteriormente se encargaban de pasar los platos a la mesa durante la convivencia del primero de enero en casa de los cuatro principales miembros del cabildo, ahora se encargan de repartir las bebidas (tepache, cerveza, mezcal y los cigarros). En éste cargo ya se tiene voz y voto en cuanto a los proyectos que se van a efectuar, trabajan junto con el síndico en las obras y su servicio es semanal, trabajan de dos en dos, descansan tres semanas y trabajan una, deben presentarse a las reuniones del cabildo todos los sábados para escuchar el informe de actividades de otros miembros, para organizar los próximos trabajos y los otros asuntos que se presenten. Se les puede llamar aunque no estén en su semana en caso de que se requiera terminar algún trabajo con urgencia o exista una situación extraordinaria.
- ❖ Topiles, policías o auxiliares (*Patóniba*, “ayudantes del cabildo”): éste cargo se considera el primer peldaño del escalafón, ya que después de cumplirlo, si las circunstancias son favorables, se puede ser electo como regidor y así sucesivamente hasta llegar a ser Alcalde. Cuando los jóvenes no continúan sus estudios, pero se quedan en la comunidad se les invita a que presten sus servicios con diversas labores, el Síndico los organiza y deben ayudar en las obras o cualquier otro trabajo que requiera el ayuntamiento, vigilan el orden durante las festividades, el aseo exterior del palacio, y recorren el pueblo para vigilar que nadie se encuentre fuera de su domicilio después de las diez de la noche. Su servicio es de una semana por cada mes, con un año de descanso y cada grupo tiene un jefe que los dirige.

La comunidad reproduce los elementos constitutivos del sistema de Usos y costumbres: la tierra comunal, el sistema de cargos por escalafón, la asamblea comunitaria, el tequio y la fiesta patronal.

La población originaria de este país ha sobrevivido desde la época de la conquista, por desgracia se les ha excluido del desarrollo del resto del país, una exclusión política, económica, cultural y social. Mi objetivo al retomar una comunidad originaria regida por su propio sistema social y político ha sido el de rescatar y dar a conocer una sistema de organización que ha sobrevivido durante siglos y que ni los conflictos bélicos, la pobreza, la diferencia lingüística han logrado doblegar.

Saber que hay más allá de lo que conocemos y que creemos homogéneo en todas las sociedades, nos hará vencer la ignorancia y con ello eliminar la discriminación que viven los mexicanos que han estado aquí desde siempre, que contrariamente al trato que se les da hoy día merecen nuestro respeto e inclusión en la vida nacional.

El siguiente capítulo es el análisis de cómo se conjugan el sistema de Usos y Costumbres y PROSPERA, mediante el trabajo de campo que realicé durante diez días en Totontepec Villa de Morelos, Oaxaca.

Capítulo 4

Los efectos de PROSPERA

Este capítulo corresponde a la visita de campo que realicé para corroborar la hipótesis planteada al inicio de este trabajo: “el programa de combate a la pobreza PROSPERA no ha incidido de manera significativa en la vida política ni económica de la comunidad, pero sí ha tenido modificaciones en su ejecución debido a las prácticas propias de los Usos y Costumbres”; y se divide en dos apartados, en el primero me enfocaré en describir y justificar la metodología utilizada para la construcción y aplicación del instrumento de medición utilizado, en el segundo se presentarán los resultados obtenidos con su correspondiente análisis.

4.1 El instrumento de medición

Totontepec es una comunidad que conozco desde pequeña, ya que mi familia materna es oriunda del lugar, por lo que la he visitado en muchas ocasiones y durante periodos prolongados, con mayor frecuencia durante mi infancia y adolescencia. En febrero de 2016 realicé una visita con fines académicos que me permitió desarrollar el análisis que presento a continuación. Mi estancia fue de diez días (del ocho al diecisiete de febrero) en los que tuve oportunidad de aplicar el instrumento de medición que diseñé y entrevistar a tres expresidentes municipales.

El instrumento utilizado fue un cuestionario, debido a que es la herramienta que me permitió recolectar y sistematizar la mayor cantidad de información referente al programa en la comunidad, está compuesto de treinta y tres preguntas de las cuales sólo la última fue abierta.

Debo mencionar que, al comenzar con la aplicación del cuestionario, las personas se mostraban dubitativas, incluso, en un principio algunas se negaron a responder a mis preguntas, ya que pensaron que podrían poner en riesgo el apoyo que reciben por parte del programa, ellas creían que yo trabajaba para la SEDESOL, al explicar que mi fin era exclusivamente académico y que les garantizaba la confidencialidad de sus identidades comenzaron a mostrarse un poco más accesibles, pero no lo

suficiente, fue necesaria la intervención de una persona que radica en la comunidad (de quién hablaré más adelante) para que las entrevistadas me aceptaran con mayor confianza.

La muestra seleccionada fue de cuarenta individuos, de un universo de 312¹³⁴ titulares, todas mujeres porque, como ya se mencionó en el capítulo dos, el programa se otorga a las jefas de las familias, aquí es pertinente explicar los motivos que me condujeron a seleccionar cuarenta hogares. Para calcular el tamaño de una muestra, lo correcto es usar cálculos matemáticos que la estadística ha desarrollado y que generan los elementos de confianza y representatividad de los resultados de la investigación, dependiendo del tamaño y la composición de la población se suelen utilizar fórmulas distintas. En este trabajo, en primera instancia, utilicé una calculadora para el tamaño de la muestra¹³⁵ con los siguientes parámetros: un nivel de confianza del 95%; un margen de error del 5%; y una variabilidad del 50%, como resultado me arrojó que el tamaño de la muestra debía ser de 173 individuos.

Éste número me planteó la seria dificultad de que yo sola tenía que aplicar los 173 cuestionarios, que además son bastante extensos, y para el tiempo que yo podía permanecer en la comunidad no me sería posible alcanzar la cuota (ni aplicando 10 cuestionarios en un día), también tenía que considerar el tiempo para las entrevistas que programé con algunos miembros del cabildo (actual y anteriores) para entender mejor los “Usos y Costumbres” y la organización del pueblo. En la mañana del primer día, que me dediqué a encuestar a las personas, me di cuenta de que mi problema era más grande de lo imaginado, ya que en una mañana sólo me fue posible concluir dos, esto por varios factores y el primero de ellos era mi falta de conocimiento de los domicilios de las familias, a pesar de que mi abuela materna vive en Totontepec no le era posible acompañarme y seguir el ritmo de mi itinerario, por ello decidí recurrir a otro miembro de la familia (una tía) para que me ayudara en la recolección de información, pero, claro está, yo tenía que sujetar mi trabajo a

¹³⁴ Este dato se obtuvo del padrón de beneficiarios del periodo marzo-abril de 2016, siendo el mismo que para el periodo julio-agosto de 2015, que utilicé para aplicar las encuestas.

¹³⁵ Herramienta disponible en: <http://www.med.unne.edu.ar/biblioteca/calculos/calculadora.htm>

su tiempo disponible, ella comenzó a ayudarme a partir de mi tercera jornada; por último (y más como un elemento anecdótico), hubo hogares en los que tardé mucho más tiempo del pronosticado debido a la amabilidad y calidez de las familias.

Por ello, al finalizar mi segunda jornada y con solamente siete cuestionarios resueltos y una entrevista concluida, decidí sacrificar los elementos de confiabilidad y representatividad de mi muestra y acotarme a cuarenta hogares, que representan el 13% de mi población objetivo. Considero que fue una decisión drástica, pero era necesaria, ya que mi capacidad me impedía concentrar más información, en este sentido mi investigación puede ser bastante cuestionable, pero también considero que parte medular de ésta son los elementos característicos de la población ya que poco se ha estudiado en torno a este modo de organización y su relación con la pobreza, así que, definitivamente no generalizaré mis resultados, pero es un acercamiento bastante profundo al tema.

Al cálculo del tamaño de la muestra le siguió la selección de los hogares a entrevistar, para este paso, realicé un muestreo aleatorio simple utilizando como base el padrón de beneficiarios del programa PROSPERA del bimestre Julio-Agosto de 2015, en el que se encuentran registradas 1040 personas. Pero mi muestra aleatoria no funcionó por dos razones:

Mi primera dificultad radicó en identificar a las titulares, ya que era un dato con el que no contaba (más que numéricamente) y no me era posible identificarlo en la información que el programa proporciona. Para resolver este problema, deduje que era necesario eliminar de la lista a todos aquellos individuos cuyo recurso asignado por el programa se encontraba en ceros, esto partiendo de la idea de que son las titulares quienes reciben el dinero de manera directa; sin embargo mi conteo no arrojó buenos resultados, porque olvidé tomar en cuenta que los becarios de bachillerato reciben el monto de sus becas sin intermediación de la jefa de familia.

Mi segunda dificultad se presentó cuando, le mostré la lista a mi tía (ya reducida a sólo cuarenta familias) y me comentó algunas peculiaridades como que había

nombres que no lograba identificar o que algunas de esas personas radicaban en alguna de las agencias¹³⁶ y no en la cabecera municipal.

Ante esta nueva circunstancia opté por un método de muestreo no probabilístico, donde mi único parámetro era que las personas encuestadas se seleccionaran de toda la extensión geográfica de la comunidad para tener, por lo menos en este aspecto, una panorámica de todo el pueblo. Y a partir de ese elemento de selección, dejé que mi tía me condujera con su conocimiento de las familias que reciben el programa, por esta razón le estoy enormemente agradecida, ya que sin su ayuda no habría podido concluir mi trabajo, ella me facilitó el acercamiento a las mujeres encuestadas, al llegar a cada hogar me presentaba y les explicaba que yo estaba haciendo un trabajo para la escuela, la mayoría de veces lo hacía en Mixe, y con su presencia las mujeres mostraban mayor confianza hacia mí.

Cuando comencé con este trabajo realmente no imaginé que fuera a tener tantas dificultades en la investigación de campo, es la primera vez que lo hago y ahora comprendo que se deben considerar una gran cantidad de variables; no pensé que sería fácil, sin embargo atribuí que por el hecho de que mi familia ha pertenecido a la comunidad por generaciones el camino me resultaría más accesible, y lo fue en el sentido de que los mayores problemas se me presentaron por desconocimiento de algunas condiciones y porque al principio me costaba mucho dirigirme a las personas y hacer que se sintieran en confianza, algunas de ellas se limitaron a contestar mis preguntas, pero otras externaron sus dudas y quejas del programa (experiencias que mencionaré en el siguiente apartado) y fueron extremadamente amables, también pude notar en más de un caso que no estaban siendo completamente honestas conmigo al responder.

A continuación narraré, de manera breve, lo sucedido durante mi visita a la comunidad.

Llegué el lunes ocho de febrero alrededor de las nueve de la mañana, y tuve la fortuna de presenciar una asamblea comunitaria, los habitantes del pueblo se

¹³⁶ Cfr. nota 111 de esta tesis.

reunieron por dos motivos: para nombrar a los titulares de algunos comités que aún quedaban pendientes (agua potable, del molino y la iglesia); y por el problema suscitado entre el pueblo y sus agencias, ese día asistió un abogado para asesorarlos sobre las medidas que tenían que tomar. Intenté tomar un par de fotografías, pero fui reprendida por el acto, ya que para poder hacerlo debí pedir permiso a la autoridad con antelación, algo que por supuesto yo desconocía.

Debido a la asamblea ese primer día no me fue posible comenzar con mis cuestionarios, ya que en estas reuniones deben estar presentes todos los habitantes de la comunidad y de no asistir son sancionados. La asamblea comenzó alrededor de las diez de la mañana y finalizó a las nueve de la noche.

Al día siguiente, lo primero en mi agenda fue acudir con el presidente y el alcalde municipal con la finalidad de presentarme y hablar sobre la intención académica de mi visita y que estaría un par de días entrevistando a ciertos miembros de la población, esto lo hice en compañía de mi abuela, era imprescindible que fuese ella quien me presentara con la autoridad. El presidente y el alcalde fueron muy amables conmigo y me escucharon con atención, mencionaron estar a mi disposición en caso de que necesitara algo y el presidente se disculpó por no tener mucho tiempo disponible, ya que la situación de la comunidad requería de toda su atención.

El resto del día lo dediqué a aplicar las encuestas y a entrevistar al señor Octavio Molina Maldonado; a partir de mi tercera jornada mi tía hizo el favor de acompañarme y de esta manera avancé de forma un poco más ágil con la recopilación de la información. En esos días también llevé a cabo las entrevistas a los Señores Honorio Alcántara Núñez y Sergio Molina Segura.

En la entrevista con el señor Sergio Molina, me relató que cuando fue presidente municipal (en 1999) se encargó de hacer las gestiones para que el programa PROGRESA pudiera llegar a Totontepec, ya que los anteriores presidentes no había tenido oportunidad de hacerlo.

Después de la breve descripción de mis actividades, es momento de retomar el instrumento de medición, que consta de nueve apartados: a) datos generales de la

titular del programa, b) conocimiento de la titular acerca del programa, c) educación, d) salud, e) alimentación, f) información económica del hogar, g) preguntas adicionales, h) manejo político del programa e i) ciclo intergeneracional de la pobreza.

La estructura del cuestionario corresponde a tres componentes de PROSPERA: alimentación, salud y educación, puesto que son aquellos factores a los que el gobierno federal atribuye la persistencia de la pobreza en México.

Aunque en éstos solamente podamos identificar el elemento absoluto de la pobreza, porque el Estado busca cubrir una necesidad fisiológica para subsistir, mediante la alimentación, y dos servicios básicos con los que espera incentivar la acumulación de capital humano, pero por desgracia no son suficientes para conseguirlo; también puedo rescatar el aspecto normativo de la pobreza definido por Boltvinik, al observar cómo el gobierno define a la pobreza, las reglas que construye para juzgarla y como consecuencia los componentes con los que pretende reducirla.

Era pertinente recabar la información económica para conocer la capacidad adquisitiva de las familias y analizar si con sus ingresos logran satisfacer las necesidades básicas y sociales, así como la medida en que les favorecen las transferencias monetarias del programa. Lo que se vincula con el elemento relativo de la pobreza que nos plantea Townsend, respecto a la necesidad de tener acceso a los recursos para poder “ser” dentro de un contexto social.

Las preguntas adicionales y las que pertenecen al apartado del ciclo intergeneracional de la pobreza, se refieren a la percepción que tienen los beneficiarios de los apoyos del programa.

Por último, me pareció relevante preguntar por el manejo político del programa, debido a que los partidos políticos siempre han sido acusados de usarlo con fines electorales, lo que atenta no solo contra las reglas de la democracia, sino también contra la integridad de los beneficiarios y su capacidad de autonomía.

El cuestionario se encuentra en el apartado de Anexos.

4.2 Presentación y Análisis de los resultados.

En esta sección presento el concentrado y análisis de las respuestas obtenidas mediante la aplicación del cuestionario, conforme a la estructura del mismo.

a) Datos generales de la titular del programa.

2. Edad

3. Tiempo que lleva en el programa

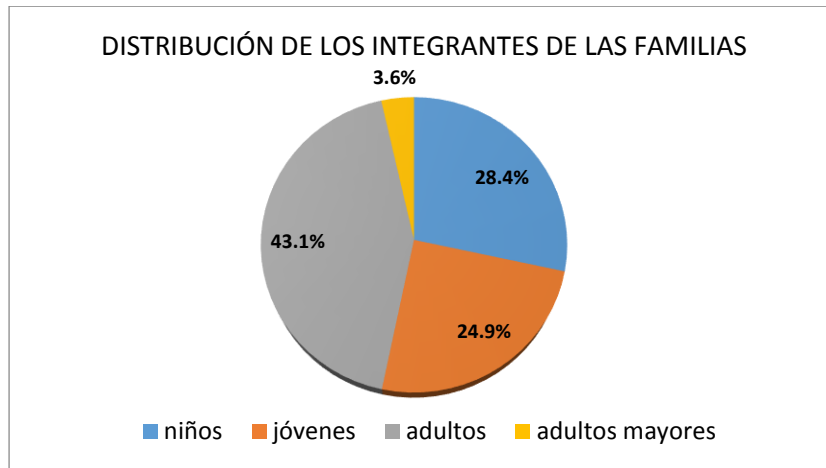
El promedio de edad de las mujeres encuestadas es de cuarenta y cinco años; de éstas, el 60% han sido beneficiarias del programa por más de seis años, el 25% durante un periodo de entre tres y seis años y el 15% de uno a tres años. El 62.5% de las familias están integradas por entre dos y cuatro miembros, el 35% por entre cinco y ocho, y el 2.5% por más de ocho.

4. Número de miembros de la familia

5. Número de miembros de la familia beneficiados por PROSPERA

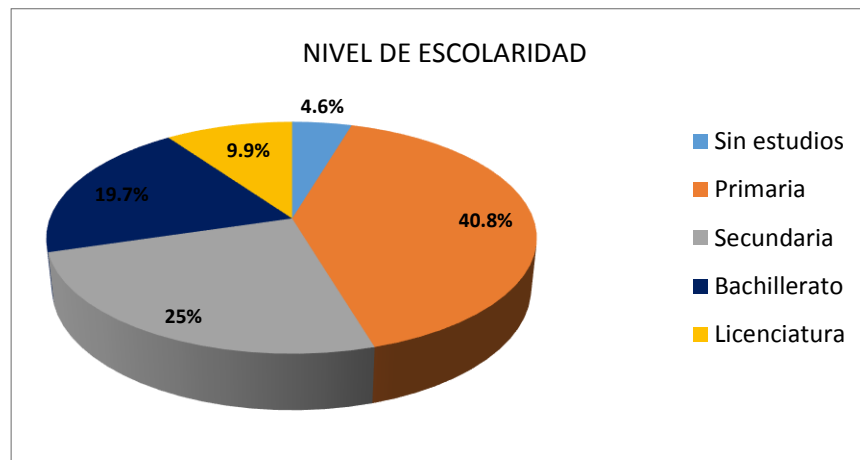
En cuanto a la composición de las familias beneficiarias se muestran las siguientes gráficas:

Gráfica 1



Se puede observar que en su mayoría los beneficiarios directos del programa son personas adultas, ya que la proporción de infantes es mucho menor, lo cual reduce considerablemente el monto recibido en las familias, ya que mientras más niños o jóvenes en edad escolar formen parte de la familia la cantidad de dinero recibida aumenta considerablemente.

Gráfica 2



Respecto de este resultado es pertinente hacer la observación de que la pregunta de la escolaridad se planteó para todos los miembros de la familia, lo que no quiere decir que el 40.8% de las titulares del programa cuenten con estudios de primaria, sino que ese porcentaje corresponde a los miembros de las familias encuestadas, lo que incluye a los infantes que asisten a la escuela primaria.

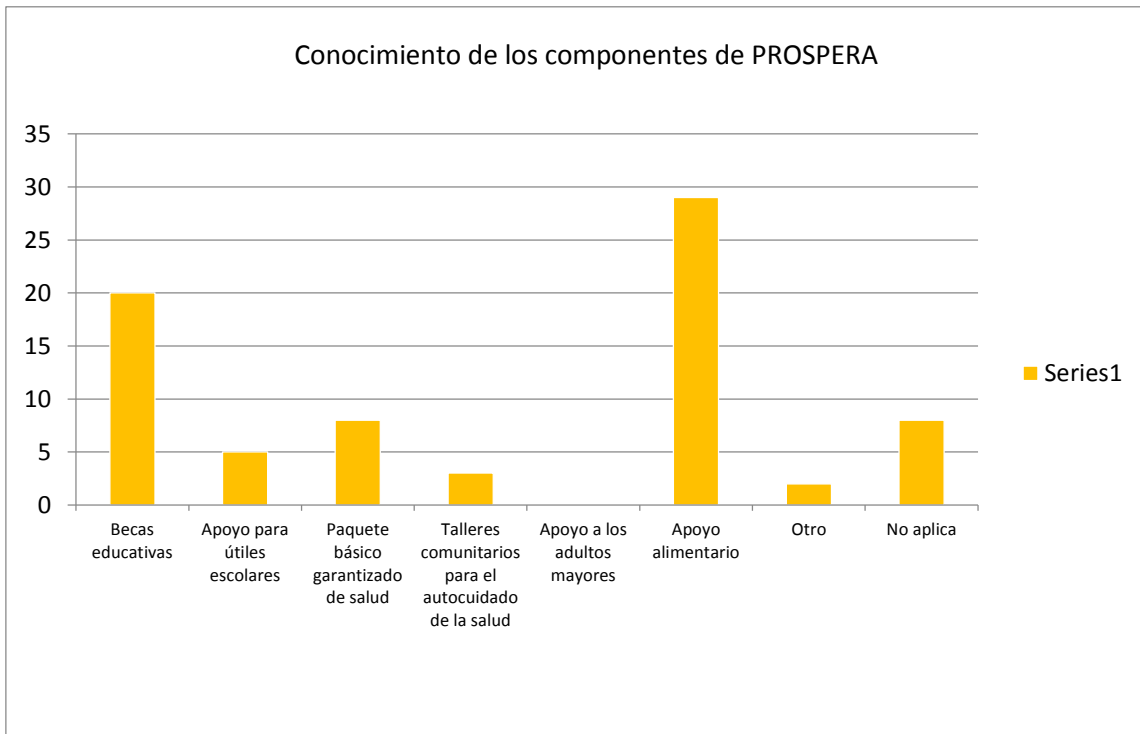
b) Conocimiento de la titular sobre el programa.

6. ¿Conoce los apoyos que brinda el programa PROSPERA?

7. Señale con una X los apoyos que conoce

El 67.5% de las beneficiarias conoce solo algunos componentes de PROSPERA, el 17.5% dijo no conocer ninguno de los componentes y el 15% si los conoce; los componentes más conocidos son el apoyo alimentario y las becas educativas, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 3



Es necesario aclarar que en muchos casos la situación presentada no era el desconocimiento total de los componentes, sino el desconocimiento de que las becas, el apoyo para útiles escolares, y demás, se denominaran dentro del programa como componentes.

8. ¿Considera que su familia se ha beneficiado con los apoyos brindados por el programa PROSPERA?

9. ¿Cómo se han visto beneficiados?

El 95% de las mujeres encuestadas consideran que sus familias sí han sido beneficiadas por el programa y el beneficio más mencionado es el referente a que las oportunidades para seguir estudiando han aumentado gracias al apoyo recibido por parte del programa, ya que de no ser así sería muy complicado enviar a sus hijos a la escuela.

10. ¿Cómo ingresó al programa PROSPERA?

11. Cuando ingresó al programa, ¿le pidieron dinero para que pudiera ser beneficiario?

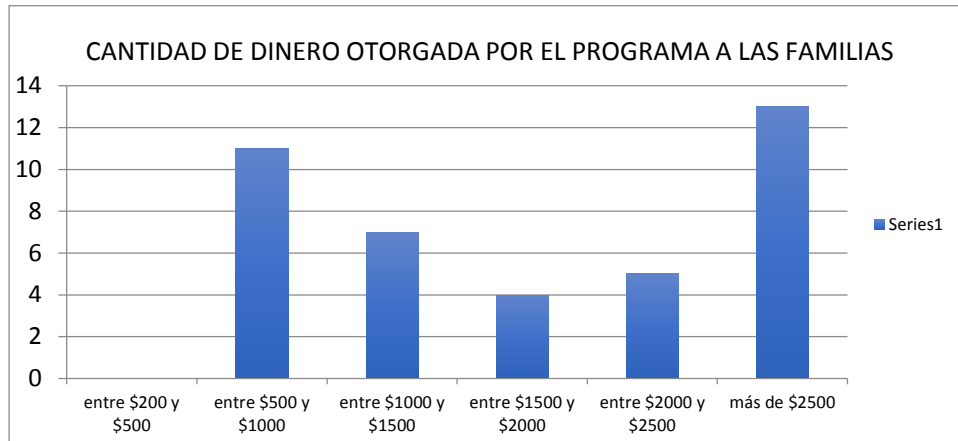
En relación a la forma en que ingresaron al programa la respuesta más recurrente fue que personal de la SEDESOL se presentó para realizar las encuestas socioeconómicas y que la autoridad municipal difundió la invitación para ser considerados como candidatos al programa. También, el 100% de las encuestadas negaron que para ingresar al programa se les haya pedido dinero.

12. ¿Cuánto dinero recibe por parte del programa?

13. ¿Qué apoyos del programa recibe?

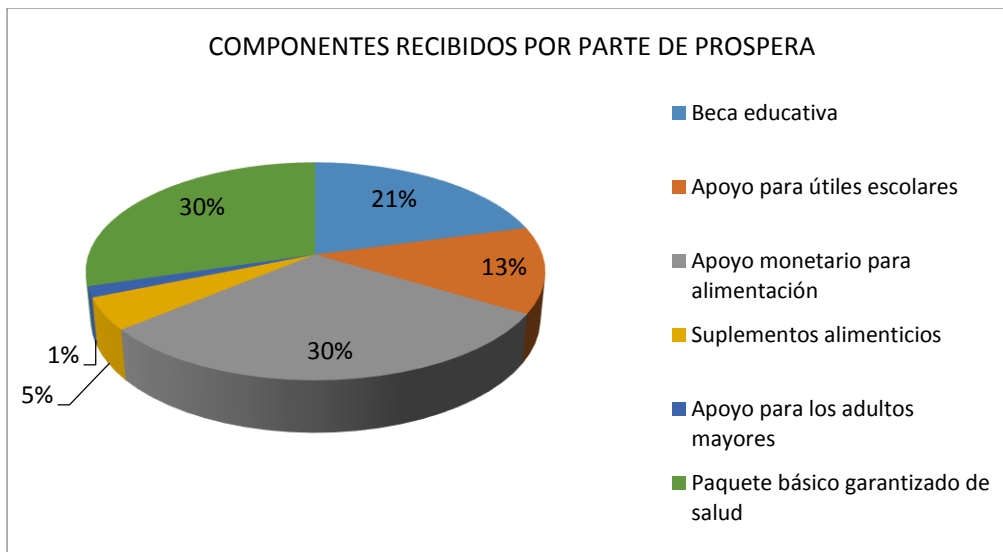
En cuanto al apoyo monetario que reciben y el tipo de componente por el que perciben dicho apoyo, la proporción se muestra en las siguientes dos gráficas:

Gráfica 4



De las cuarenta titulares encuestadas, trece respondieron que reciben un apoyo por más de \$2500 pesos, esto se debe a que son familias que concentran un mayor número de integrantes en edad escolar y que reciben becas para el nivel, primaria, secundaria y/o preparatoria, según el padrón de beneficiarios. Además, de acuerdo con la tabla de los montos que el programa otorga a cada uno de los componentes presentado en el segundo capítulo, a mayor grado académico, mayor se vuelve la cantidad recibida por el concepto de becas, esto aunado a la cuota que se les otorga dos veces al año para adquisición de útiles escolares.

Gráfica 5



En esta gráfica debo hacer una serie de precisiones; en primer lugar el 100% al que refiere el total del pastel no corresponde a las cuarenta titulares entrevistadas, debido a que todas ellas mencionaron más de un apoyo, siendo así se trata de una aproximación de la proporción que guardan los componentes otorgados por el programa entre sí, donde se puede observar que el componente que más persiste entre las familias es el apoyo monetario para la alimentación, debido a que se trata de la transferencia básica del programa, sin importar la edad de los miembros de la familia (porque recordemos que la beca se la otorgan a los niños a partir del tercer año de primaria), a diferencia del resto de los apoyos que se otorgan en función de la composición familiar.

Otro componente básico es el paquete básico garantizado de salud, con el que cuentan las cuarenta familias, aquí la precisión la hago en torno a que muchas de ellas mencionaron que contaban con el derecho a la atención médica aún antes de ingresar al programa, ya que, por una parte, los servicios que la clínica de la comunidad brinda no se le niegan a nadie y, por otra, algunas de ellas dieron de alta su seguro popular al llegar al pueblo dicha iniciativa o con el nacimiento de alguno de sus hijos.

c) Educación.

14. ¿Considera que asistir a la escuela es útil para las personas?, ¿Por qué?

15. Considera que la beca educativa que reciben sus hijos, ¿realmente les ayuda a cubrir los gastos escolares?

El 97.5% de las encuestadas consideran que es importante asistir a la escuela porque amplía y cambia la percepción del entorno en la persona que tiene acceso a mejores niveles de educación, además permite conseguir un mejor nivel de vida mediante un mejor empleo. El 65% consideran que el monto económico que se les otorga por concepto de beca educativa no es suficiente para solventar los gastos escolares de sus hijos, 7.5% consideran que sí les alcanza, y para el 27.5% la pregunta no fue válida ya que no perciben ningún apoyo por parte del componente de beca educativa.

d) Salud.

En este rubro conseguí información extra a la solicitada en las preguntas elaboradas, y por consiguiente puedo decir que se trata del componente que presenta mayor alteración en la comunidad, este tema lo abordaré más adelante, ahora procederé al análisis de las respuestas.

16. Al asistir a su cita médica, en el centro de salud de su comunidad...

Al 22.7% se les ha negado en algún momento el servicio médico por lo menos en una ocasión, mientras que al 77.5% se les ha atendido cada vez que requieren atención médica.

Al 50% le atienden de manera rápida y el 45% reporta que han tenido que esperar demasiado para ser atendidos, ya que tenían que llegar desde la madrugada para que les dieran una cita para pasar a revisión médica, pero cabe aclarar que desde hace un tiempo la clínica ha comenzado a darles, con antelación, fecha para sus citas médicas (cosa que no hacían) lo que ha agilizado el flujo de las consultas, y una de las personas encuestadas me hizo el comentario de que antes de ser parte del programa a menudo le negaban el servicio médico. En este sentido me nace la duda de que también son atendidos el resto de miembros de la comunidad que no pertenecen al programa.

En cuanto al otorgamiento de las medicinas a nadie le han negado los medicamentos, no obstante al 70% se las dan incompletas y sólo el 30% restante notificó que sí recibe completos los medicamentos que necesita.

De los cuarenta casos, a nadie se le ha cobrado la consulta o la medicina que requieren.

e) Alimentación.

17. El apoyo para alimentación que PROSPERA le otorga ¿le es suficiente para comprar los alimentos que necesitan?

En este componente obtuve que al 100% de la muestra no les es suficiente el dinero que se les otorga como parte del apoyo para la alimentación, en relación a ello comentaron que si bien los ayuda con algunas cosas, es insuficiente para cubrir los gastos de alimentación de por lo menos una semana, considerando que éste apoyo se les da de manera bimestral es grave que la proporción del apoyo sea de aproximadamente cincuenta pesos semanales, ya que, si bien se trata de una comunidad rural en la que prevalece una agricultura de autoconsumo, es necesario adquirir ciertos productos de la canasta básica que no se producen en la región y es escandaloso que el gobierno pretenda que con una ayuda de siete pesos al día (en promedio) una familia mejore la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.¹³⁷

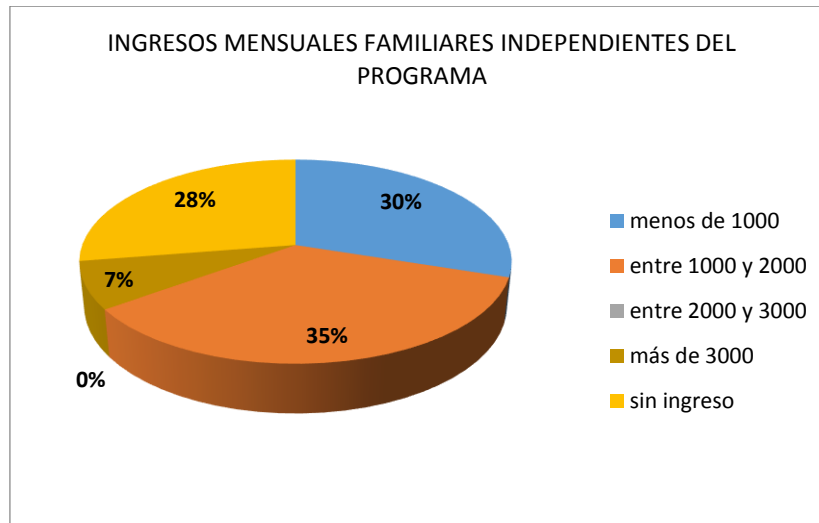
f) Información económica del hogar.

En relación a los ingresos que cada familia tiene independientemente de los apoyos del programa los gastos que hacen cada mes, obtuve los siguientes resultados:

18. Sin contar el apoyo que le brinda el programa PROSPERA, ¿de cuánto es su ingreso mensual?

¹³⁷ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 30 de diciembre de 2015, p. 5.

Gráfica 6



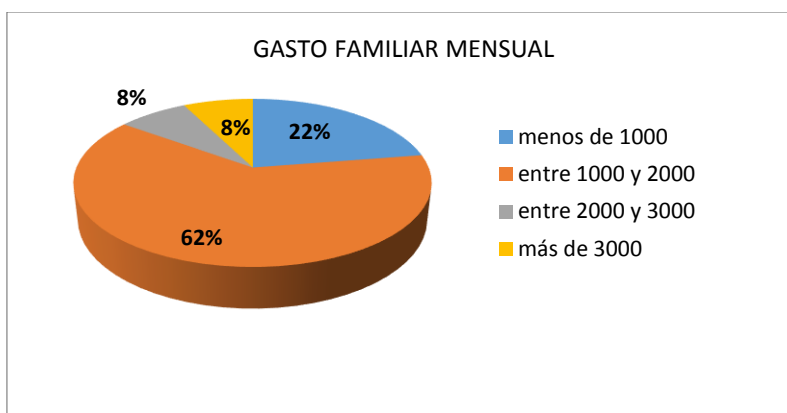
El 65% de las familias deben subsistir con un presupuesto de entre 35 y 63 pesos al día, mientras que un 28% obtiene dinero en efectivo sólo a través de las transferencias del programa, éstos hogares pueden sobrevivir debido a que, como ya mencioné, en la comunidad persiste la agricultura de autoconsumo, lo que les permite tener alimentos en la mesa, pero sin ningún tipo de variedad, ya que por lo regular lo que se consume es maíz, frijoles, chile, quelites, chayotes y alguna que otra verdura o fruto producido en las tierras que poseen o trabajan como préstamo (en ésta segunda modalidad, deben pagar en especie a la persona que les permite trabajar en su terreno y la gente que suele sembrar de esta manera lo hace porque no cuenta con un espacio propio).

Si a este promedio de ingresos mensuales sumamos el apoyo alimentario recibido, tenemos que las personas deberían comprar alimentos con entre 41 y 70 pesos al día para una familia completa, lo que tampoco es un cálculo certero porque de ser así estaríamos reduciendo a las personas a su mera condición de seres biológicos que sólo pueden dedicar el total de sus ingresos en gastos de alimentación (una mala nutrición), dejándose de lado sus derechos sociales y necesidades como vestimenta, salud, educación, entre muchos otros.

19. Aproximadamente, ¿cuánto dinero gasta al mes?

20. ¿Tiene algún familiar que radique fuera de la comunidad (Oaxaca, DF, EUA) qué le ayude económicamente?

Gráfica 7

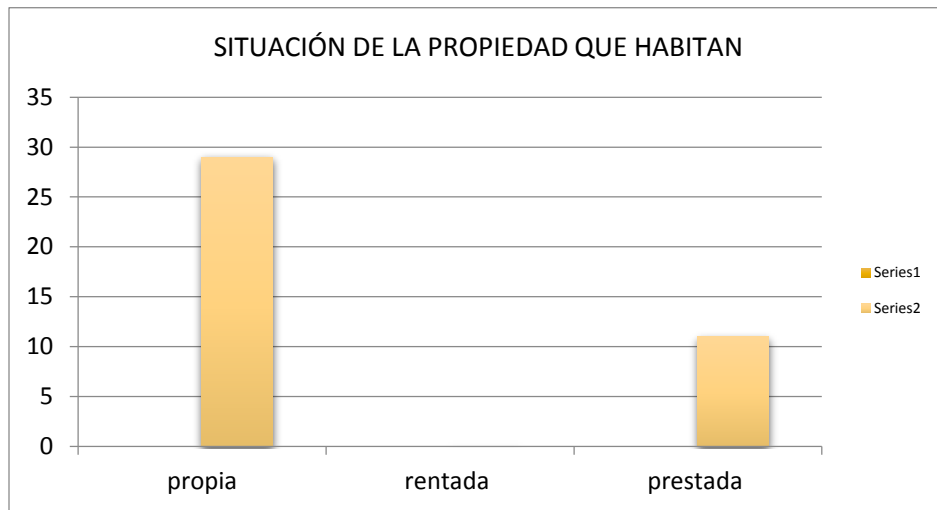


Las principales fuentes de ingreso familiar son el trabajo en el campo para autoconsumo alternado con el trabajo en campos ajenos y la venta de algún producto como abarrotes, café, tortillas y verdura. La tercera fuente son los ingresos enviados por algún familiar que no vive en la comunidad, en este sentido, el 32.5% de las familias recibe apoyo económico de algún familiar que se encuentra fuera de la comunidad, el 62.5% no cuenta con este tipo de apoyo y el 5% lo recibe de manera esporádica.

En cuanto a la propiedad de la vivienda, tipo de construcción y electrodomésticos con los que cuenta la familia, presento los siguientes gráficos:

21. La vivienda donde habita es:

Gráfica 8

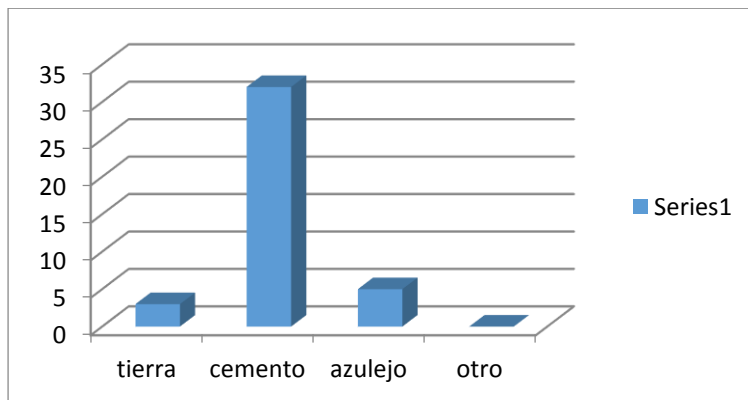


Ante los resultados arrojados por esta pregunta podemos observar que pese al bajo ingreso percibido por las familias, la mayoría de éstas habitan una casa propia, lo que ante las circunstancias adversas en que viven les proporciona cierto grado de seguridad.

22. Señale las características de su hogar

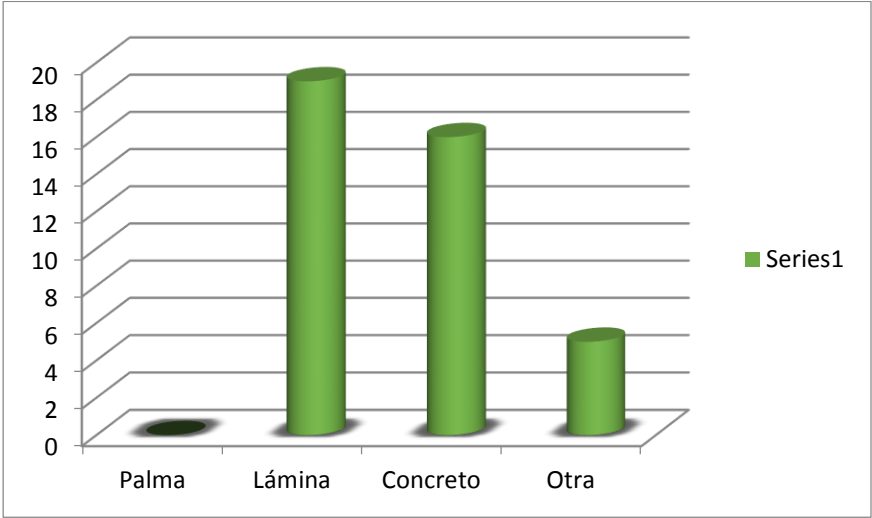
La pregunta fue elaborada para conocer los materiales con los que se encuentran contruidos los hogares, y con ello dar cuenta de la situación física en que viven las familias beneficiarias.

Gráfica 9



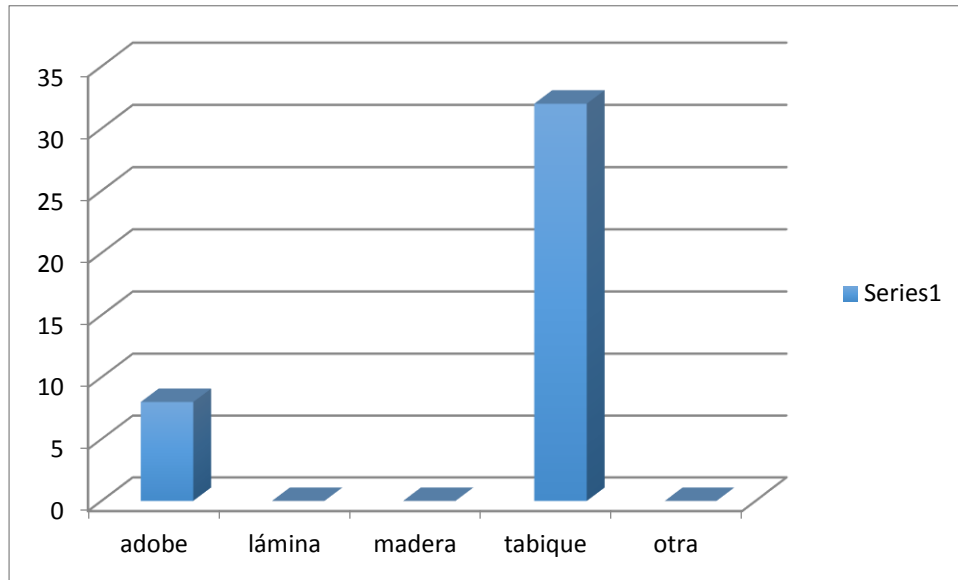
El piso de las viviendas de las familias encuestadas es predominantemente de cemento, algunas de ellas fueron beneficiadas por el programa implementado durante el sexenio del presidente Vicente Fox “Piso Firme”, pero las más lo han hecho con sus propios recursos; el 7.5% de la muestra vive en casas con piso de tierra, lo cual demuestra la carencia económica que padecen.

Gráfica 10



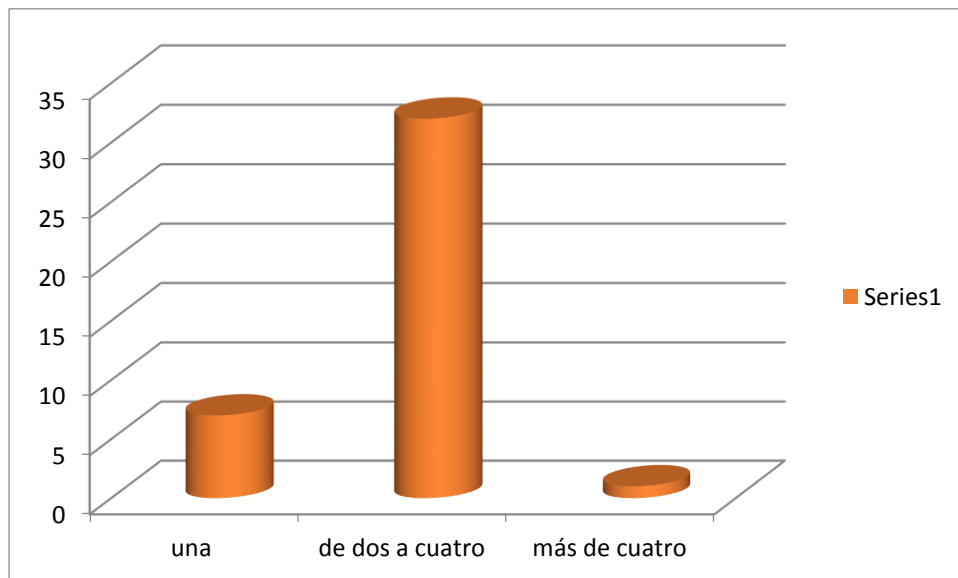
El material con el que está construido el techo del 47.5% de las familias encuestadas es de lámina, el 40% de concreto y el 12.5% de otro material como plafón; aquí cobra relevancia el hecho de que el 25% de las viviendas fueron construidas por parte de un programa federal para las comunidades rurales.

Gráfica 11



Este apartado corresponde a los materiales con los que están construidas las paredes de las viviendas, de las respuestas obtuve que el 80% de las casas tienen paredes de tabique, mientras que el 20% aún son de adobe.

Gráfica 12



Treinta y dos de las mujeres encuestadas respondieron que sus casas tienen de dos a cuatro habitaciones en total (sin contar el baño y la cocina), por otra parte, siete de ellas afirmaron solamente tener una habitación disponible para todos los miembros de la familia.

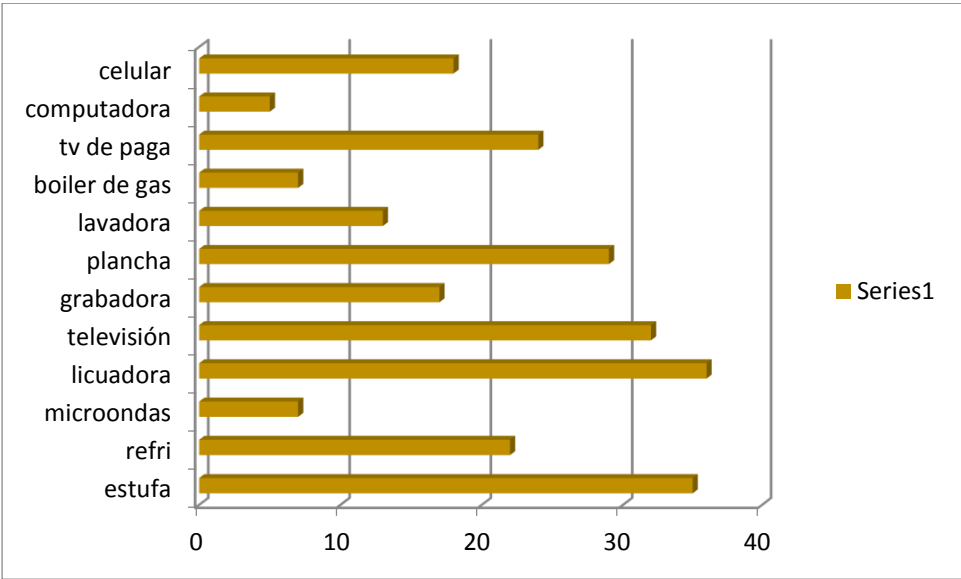
Con referencia a la cocina y las instalaciones sanitarias convencionales, el 100% mencionó contar con ambos espacios en sus viviendas.

Las características físicas de los hogares responden tanto a elementos culturales de la comunidad, como a situaciones económicas.

23. ¿Con qué aparatos cuentan en su hogar?

En cuanto a los aparatos electrodomésticos que tienen en sus hogares, las respuestas muestran lo siguiente.

Gráfica 13



El 87.5% de las familias cuentan con estufa; el 55% con refrigerador; el 17.5% con microondas; el 90% con licuadora; el 80% con televisión; el 42.5% con grabadora; el 72.5% con plancha; el 32.5% con lavadora; el 17.5% con boiler de gas; el 60% con televisión de paga; el 12.5% con computadora; y el 45% con teléfono celular.

Las cifras nos permiten observar que los hogares tienen acceso a los electrodomésticos de primera necesidad, no obstante debo mencionar que en este resultado existe un sesgo, ya que algunas familias negaban tener algún aparato y yo accidentalmente descubría que sí contaban con él, sobre todo en el caso de la televisión de paga.

24. ¿Con que servicios cuenta dentro de su vivienda?

Sobre los servicios públicos a los que tienen acceso sus viviendas, solamente 2.5% de las encuestadas afirmó no contar con servicio de agua potable, 5% no tiene acceso al gas y el 2.5% no tiene servicio de drenaje. Esto nos permite ver que el municipio cumple con su tarea de brindar los servicios básicos a la población, ya que es un porcentaje mínimo (un individuo en cada caso) los que no tienen acceso a dos de los servicios.

g) Preguntas Adicionales.

25. El dinero que recibe por parte del programa, ¿le ha ayudado a mejorar sus condiciones económicas? Es decir, ahora puede cubrir necesidades (ir al médico, escuela) y adquirir productos indispensables (alimentos, ropa, calzado) que antes del programa no podía.

Desde la percepción de las beneficiarias encuestadas, el apoyo monetario que reciben por parte del programa les ha ayudado de manera parcial a mejorar su situación económica, es decir, el 47.5% considera que su situación ha mejorado de manera mínima, el 45% afirman tener una mejor situación económica gracias al programa y el 7.5% no consideran que su situación sea mejor.

26. Si sus hijos no contaran con la beca educativa ¿aun así podrían asistir a la escuela?

27. Si no fueran parte del programa ¿podrían asistir al médico en caso de necesitarlo y comprar las medicinas necesarias?

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela y acudir al médico sin contar con el apoyo del programa, respondieron de la siguiente manera:

El 75% considera que de no tener el apoyo sí se encuentran en posibilidades de enviar a sus hijos a la escuela, o por lo menos verían la forma de poder hacerlo; el 5% afirma no tener esa posibilidad; y para el 20% esta condición no aplica, ya que no tienen hijos o su rango de edad no les permite percibir ningún estímulo educativo.

El 92.5% afirma tener la posibilidad de recibir algún tipo de apoyo médico aún sin el programa, aquí es importante retomar la observación hecha en el apartado de salud respecto a que muchas de las personas ya contaban con el beneficio del servicio médico en la clínica aún sin ser parte del programa, ya que al ser una clínica comunitaria no se le debe negar el servicio a quien lo solicite; sin embargo, el 7.5% considera que de no ser por el programa no tendría la manera de pagar para ser atendidos por un médico o en un hospital.

h) Manejo del programa.

Desde mi perspectiva, calificaría los resultados de este apartado como gratificantes, ya que el condicionamiento político del programa resulta casi nulo y en los casos en los que se les ha amenazado con retirarles el apoyo si no votan por determinado partido las personas se han mostrado incrédulas ante la amenaza, algunas de ellas me comentaron que los promotores y las integrantes del comité comunitario les reiteran en cada ocasión que nadie puede quitarles el programa por no votar por un partido, que éste es independiente de las elecciones y los partidos políticos. Es gratificante ya que muestra que, por lo menos en esta comunidad y referente al programa, las personas se amedrentan con menor facilidad al chantaje político, no obstante algunas beneficiarias me comentaron que en los pueblos más pequeños de los alrededores aún funciona este tipo de amenaza. Otro punto importante es que mientras realicé mi visita de campo estaba en curso el proceso electoral para elegir al gobernador del Estado de Oaxaca, con este comentario no estoy descartando que las personas sigan siendo manipuladas o coaccionadas para

votar, pero por lo menos en esta comunidad y a través del PROSPERA cada vez es menos frecuente.

28. El apoyo otorgado por el programa PROSPERA, ¿le ha sido condicionado por algún motivo?

29. ¿Qué partido político le ha condicionado la entrega de los apoyos del programa PROSPERA?

Al 100% de las mujeres encuestadas no se les ha condicionado el apoyo a cambio de que asistan a un evento político organizado por autoridades o partidos políticos; por otro lado hay un 7.5% que ha sido amenazada con retirar el apoyo a menos que voten por el Partido Revolucionario Institucional.

i) Ciclo Intergeneracional de la pobreza

Uno de los objetivos de PROSPERA es romper con el ciclo intergeneracional de pobreza, no obstante el 60% de las familias encuestadas ha permanecido en el programa durante más de seis años, y, si bien tienen hijos que han llegado a concluir sus estudios universitarios, los ingresos que percibe la familia que radica en la comunidad siguen siendo realmente bajos como ya se demostró en la gráfica de ingreso promedio.

30. Respecto a la forma de vida que llevan (llevaron) sus padres, usted considera que: ¿sus condiciones de vida son mejores? Siendo que por condiciones de vida se entiende: mejor situación económica, acceso a servicios de salud, acceso a la educación, tipo de alimentación, empleo digno, desarrollo personal.

31. ¿Considera usted que ha tenido mayores oportunidades para salir adelante que sus padres?

32. ¿Considera usted que sus hijos tienen mayores oportunidades para salir adelante en el futuro?

La percepción que las titulares tienen es que las condiciones en las que viven son mejores que aquellas en las que vivían sus padres (90%), no obstante esto no se

debe precisamente al apoyo del programa, sino a que la comunidad ha crecido considerablemente durante los últimos treinta años y a que gracias al trabajo comunitario y de las autoridades han logrado mejorar las vías de comunicación y establecer escuelas gratuitas hasta el grado de bachillerato.

A su vez, el 95% considera que tiene mayores oportunidades para salir adelante, con referencia a las oportunidades que tenían sus padres, y en este caso es necesario reiterar la explicación anterior, hace poco más de treinta años salir y entrar de la comunidad sólo era posible caminando más de la mitad del recorrido, lo que les tomaba por lo menos dos días, por lo que el movimiento económico de la comunidad era prácticamente nulo.

Respecto a las oportunidades a las que tienen acceso sus hijos para mejorar su nivel de vida, el 82.5% considera que sí tienen mejor oportunidades, sobre todo si continúan con sus estudios; el 7.5% no considera que puedan llegar a tener un mejor nivel de vida, ya que la situación del país no es favorecedora; y el 10% contestó de manera ambigua la pregunta debido a que no tienen hijos o sus hijos ya son mayores y ya tienen un nivel de vida establecido.

33. ¿Qué opina del programa PROSPERA?

Ésta última pregunta es bastante complicada de sistematizar, debido a que se trató de un cuestionamiento que quedó abierto a las respuestas que las encuestadas quisieran dar en función de su perspectiva.

No obstante, la opinión que prevaleció fue que es un programa que les ayuda a remediar algunas necesidades que tienen, sobre todo en torno a gastos escolares, aunque definitivamente no les dura el bimestre que deben esperar para recibirlo, si les ayuda a pagar algunas deudas que adquieren para poder comprar alimentos o materiales escolares; pero no lo consideran más que un apoyo que bien aprovechado es útil y que depende de las personas como lo gasten o administren, y sobre todo que no pueden depender de éste ya que en ocasiones se retrasa y para sobrellevar sus gastos deben trabajar para salir adelante. Además

mencionaron que es un dinero que de todas formas les corresponde ya que algunas saben que su origen son los impuestos que se pagan.

Cinco de las mujeres entrevistadas me hicieron comentarios respecto a la actitud de los miembros del comité en la comunidad, la atención médica en la clínica y el personal del programa que les entrega el apoyo cada bimestre. Las rescato a continuación:

Una de ellas me relató que en una ocasión tuvo problemas con su huella digital por lo que no podía cobrar su apoyo y el dinero lo regresaban a la ciudad de Oaxaca, está situación se repitió por varios bimestres y siempre le decían que le reembolsarían los apoyos perdidos pero jamás lo hicieron. La encargada de entregar el dinero en la comunidad jamás hizo algo por ayudarla a resolver su problema, hasta que cambiaron de encargada y comenzó a hacer los trámites para resolver su problema porque le dijo que de no ser así sería dada de baja del programa.

Otra titular me comentó que los encargados de repartir el apoyo siempre van de la ciudad de Oaxaca, pero que ha notado que si por alguna razón los beneficiarios no pueden asistir a cobrar su apoyo ya no se lo entregan en la siguiente visita. También se han dado situaciones en las que los apoyos de algún bimestre se retrasan y en ningún momento les son repuestos.

Una de las mujeres que encuesté padece de una enfermedad crónico degenerativa avanzada, y a pesar de ello tardaron muchos años en admitirla en el programa, en cuanto a la prestación médica tampoco la han intentado canalizar a una clínica u hospital que le brinde el tratamiento que necesita y que no le pueden dar en la comunidad. Incluso me dijo que en una ocasión se presentó en el hospital de especialidades de la ciudad de Oaxaca, pero se negaron a atenderla.

El siguiente comentario es referente a que han notado que, cuando alguna persona fallece no la sacan inmediatamente del padrón, ya que el dinero sigue llegando porque la nombran al momento de la entrega, pero no se lo entregan a los familiares

ni a ninguna persona de la comunidad, quedando la duda si el dinero se devuelve a la ciudad o qué sucede con éste.

La última encuestada, se quejó porque no considera justo que por faltar a una sola actividad (tequio, plática, taller, chequeo médico, recoger basura durante las fiestas patronales) se les descuente la mitad del apoyo que reciben, también se ha vuelto obligatorio para las mujeres que reciben el programa formar parte de los diversos comités de la clínica y si se niegan a formar parte de ellos son amenazadas o reprendidas.

Éste último comentario fue una constante durante mi trabajo de campo, y es la más clara evidencia de la mezcla que en la comunidad se hace entre el programa y los Usos y Costumbres, dónde actividades como el tequio y los comités solían ser obligaciones de toda la comunidad pero han sido delegadas exclusivamente a las beneficiarias, ya que es su obligación por recibir el apoyo; a través de ello se puede observar que algunos encargados de monitorear el programa dentro de la misma comunidad han aumentado responsabilidades que éste no contempla en sus reglas de operación. Aunado a ello existe una atmosfera de temor, a que los encargados de coordinar PROSPERA dentro y fuera de Totontepec les retiren el apoyo.

Con los resultados obtenidos puedo afirmar que la hipótesis de mi trabajo se cumple, ya que si bien las personas sí se consideran beneficiadas por el programa, también demuestran que con o sin él tendrían que encontrar la manera de cubrir sus necesidades como generalmente lo hacen, ya que el monto del apoyo es muy bajo e incrementa si las familias tienen muchos hijos en edad escolar, siempre y cuando sean las edades establecidas por las reglas de operación del programa. Éste es uno de sus puntos débiles, ya que el apoyo a niños de primaria se les da a partir del tercer año, lo que no tiene ninguna lógica puesto que los infantes de primer y segundo año de primaria también necesitan materiales escolares, uniformes y libros.

Al ser prácticamente nulo el condicionamiento político, tampoco incide en las preferencias electorales de los habitantes, pero si ha modificado los Usos y Costumbres, ya que, como ya se mencionó en el capítulo tercero, existen muchos comités para subsanar las necesidades de la comunidad y en materia de los que corresponden a las actividades escolares y de la clínica comunitaria, éstos se han reducido a que la selección se haga sólo entre las mujeres que forman parte del programa como si fuesen actividades de incluidas en la corresponsabilidad, algo que las reglas de operación no contemplan en ningún apartado.

Sobre éste último punto y para concluir el capítulo, es necesario enfatizar dos aspectos de mi análisis:

- El programa ha incidido de manera negativa en los Usos y Costumbres de la comunidad, debido a que hasta antes de su implementación por parte del gobierno federal, los procedimientos de toma de decisiones se llevaban a cabo de manera comunitaria y directa, la llegada de PROSPERA alteró dichos procesos convirtiéndolos en excluyentes, puesto que ahora las necesidades de la población en materia de salud y educación deben ser subsanadas solamente por aquellas familias que reciben los beneficios del programa.
- Puedo afirmar que, en primera instancia, PROSPERA modificó el Sistema de Usos y Costumbres, ya que al adentrarse en la dinámica comunitaria del pueblo cambió la relación de responsabilidades que existía dentro de ella. Pero, a largo plazo, los Usos y Costumbres han alterado la estructura base del programa, mientras que éste admite la corresponsabilidad como un elemento para fortalecer el capital humano de las sociedades, en los Usos y Costumbres se convierte en un “pago” o “retribución” por el apoyo recibido, lo que obedece a la dinámica de trabajo comunitario que impera en éste tipo de sociedades dónde todos sin excepción deben colaborar en el desarrollo del pueblo, la cobertura de los servicios y en el mantenimiento de la armonía y la estabilidad.

CONCLUSIONES

La pobreza es una condición que degrada la naturaleza humana y es utópico pensar que algún día se erradicará por completo, pero resulta inconcebible que las sociedades y los gobiernos la miren con indiferencia y resignación.

Mi investigación es un esfuerzo académico por “evidenciar las consecuencias y las modificaciones que ha tenido en su ejecución el programa social de combate a la pobreza PROSPERA, implementado por el Estado mexicano, en la comunidad de Totontepec Villa de Morelos que se rige por Usos y Costumbres”. En los siguientes párrafos, expondré las razones que me conducen a afirmar que mi objetivo principal fue alcanzado, basando mis argumentos en los resultados obtenidos.

La línea general que siguió esta investigación, fue que, a partir de la construcción teórica de las categorías que componen el objeto de estudio se viró hacia la realidad del fenómeno estudiado, que en este caso fueron los programas sociales de combate a la pobreza y sus consecuencias en comunidades cuyos modos de vida no siguen los mismo patrones que el resto de las poblaciones en el país, peculiaridad que debe ser tomada en cuenta por el gobierno al momento de implementar las estrategias para mitigar la pobreza, pero que sin embargo ha sido pasada por alto.

Partiendo de que el objetivo central de PROSPERA es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar,” puedo afirmar que el programa no cumple con el objetivo, ya que no ha garantizado el cumplimiento de los derechos sociales ni potenciado las capacidades de la población en situación de pobreza, por los siguientes motivos:

1. Es un hecho que se otorga un apoyo monetario a cada familia para que complemente sus gastos de alimentación, y con ello tenga acceso a una nutrición más completa, sin embargo el monto del apoyo es de

aproximadamente siete pesos al día (como ya se especificó en el capítulo cuatro), lo que no representa una variación significativa en el ingreso familiar para la adquisición de productos alimenticios, cantidad que, por no decir más, resulta ridícula a los ojos de cualquier observador.

2. El programa brinda acceso a los servicios de salud mediante actividades y talleres de prevención y un paquete básico de salud; no obstante, en la comunidad analizada sólo hay un médico familiar para el municipio y sus agencias, lo que vuelve más que cuestionable la calidad del servicio otorgado; a ello se le debe agregar que al 70% no se les dan completos los tratamientos y que, más que un componente del programa, la atención médica se presta a todo aquel miembro del pueblo que la solicite.
3. El tercer componente, es el que funciona con mayor eficiencia, aunque no por ello deja de presentar puntos débiles, tales como que en ninguna parte de los documentos oficiales se argumenta coherentemente la razón de que los estímulos escolares se otorguen a partir del tercer año de primaria y que durante los periodos vacacionales se suspendan las becas; más importante aún, si bien el componente representa una ayuda significativa para que las niñas, niños y jóvenes permanezcan en la escuela, existe una completa desvinculación entre el nivel académico, la oferta laboral y los ingresos percibidos por el trabajo desempeñado de la población objetivo una vez concluidos los estudios.

Si bien el programa no es más que un apoyo para las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, es necesario recalcar que, en condiciones reales, ayuda a las familias en la medida de lo numerosas que sean, es decir, los ingresos más altos se obtienen del componente de becas y útiles escolares, puesto que el componente de alimentación es un monto muy inferior. Este hecho vuelve el enfoque del programa bastante deficiente, ya que para aquellas familias que no tienen hijos, o no están en edad escolar, la ayuda recibida es insignificante y no altera sus patrones de consumo.

La idea misma de clasificar el programa de acuerdo a diferentes componentes, obedece más a un discurso político del gobierno para justificar que combate a la pobreza desde diferentes ángulos y que mediante las transferencias las familias podrán desarrollar mejor sus capacidades; pero, al final del día, son las familias las que deciden como emplean el dinero que reciben, y lo hacen en función de lo que les es más imprescindible en el momento, como ya se mencionó se trata de apoyos bimestrales que al ser divididos en cantidades diarias se convierten en cifras ridículas que no representan ningún tipo de cambio en la condición de vida de quien lo recibe.

Mediante esta investigación recabé información que evidencia que PROSPERA ha sido modificado en su ejecución por parte de los miembros de la comunidad en relación con sus Usos y Costumbres. Con el cuestionario y los comentarios recibidos por parte de las titulares del programa obtuve que antes se seleccionaba entre todos los miembros de la comunidad a quienes se encargarían de los comités pertenecientes a la clínica y la escuela, y ahora la selección se ha reducido a las familias beneficiarias, así como las obligaciones de tequios y recolección de basura durante las fiestas.

La comunidad ha transferido obligaciones que antes eran de todos los miembros, a únicamente las familias beneficiarias como parte de las corresponsabilidades; con lo que puedo afirmar que la hipótesis planteada al inicio de este trabajo se cumple, lo que resulta negativo para la población, puesto que al no incidir en la situación económica de las familias, las deja en la misma situación de pobreza y vulnerabilidad que antes de la llegada del programa, aunado a esto alteró la dinámica de la población al transformar procesos de toma de decisiones incluyentes de toda la comunidad, en excluyentes.

Al analizar las respuestas referentes a si las familias podrían subsistir sin el apoyo del programa, la mayoría contestó que sí, puesto que tendrían que encontrar la forma de hacerlo. A esto debo sumar que, los resultados arrojaron que no existe condicionamiento político en la comunidad, punto que deseo analizar con mayor delicadeza, ya que si bien no se les invita a votar para conservar su afiliación al

programa, los gobiernos en turno sí utilizan el programa para mantener a la población pobre “sedada”, puesto que es evidente que no les ayuda a progresar y abandonar su condición, simplemente los ayudan a permanecer y no perecer, lo cual representa uno de los puntos más graves de la política social mexicana, ya que se reduce la condición humana de los beneficiarios, concibiéndoseles no sólo como seres pasivos, sino como meros seres biológicos sin acceso a los derechos básicos, a la recreación, a la sana alimentación, en fin a la promesa de un futuro mejor.

Otro punto que genera duda, es el referente al monto asignado al programa, que para el ejercicio fiscal del 2016 fue de \$82,166,741,898, lo que representa una cantidad considerable, sin embargo se desvanece drásticamente primero al llegar al estado de Oaxaca (\$180,000,000) y más aún cuando se les entrega a las beneficiarias, lo que hace cuestionable la eficacia y eficiencia del mismo.

Éste tipo de programas solamente son placebos diseñados para aparentar que los gobiernos brindan protección a los ciudadanos que viven en condiciones de desigualdad y pobreza, no obstante, mientras no se conjugue con estrategias de política económica, nada de esto cambiará, para mitigar la pobreza se requiere voluntad política y que los gobiernos realmente velen por las personas y no por los intereses personales que hacen descomunamente ricos a unos cuantos, mientras que la mayoría a penas y logra sobrevivir.

En este sentido, los esfuerzos de los gobiernos mexicanos para reducir los niveles de pobreza y su impacto en la población se han centrado en un solo gran programa, lo que representa su mayor debilidad, porque se trata de una política social centralizada en su planeación que no considera las diferencias culturales que imperan en nuestro país y que no guarda vinculación alguna con los niveles estatal y municipal.

Es necesario que la política social en México se diversifique, se vincule con las políticas económicas y no reduzca a la pobreza únicamente a un tema de ingreso insuficiente. Los estados y municipios deben involucrarse en el diagnóstico, planeación y ejecución de no solamente un programa, sino de diversos programas

que vayan más allá de otorgar montos de dinero que eviten que las personas en situación de pobreza mueran, sino que incentiven las actividades económicas de y para los núcleos sociales, tomando en cuenta sus características y fortalezas, e incorporarlas al mercado interno en un ambiente de competencia leal. En el caso de las comunidades regidas por Usos y Costumbres se debe aprovechar la capacidad autogestiva y el arraigo al lugar de origen que han desarrollado durante toda su historia.

Para cerrar este trabajo quiero mencionar algunos puntos que no analicé, ya que son otras aristas de mi objeto de estudio y por lo tanto son pendientes que quedan para investigaciones futuras.

Las reglas operativas del programa y la planeación nacional en torno a la política social, hablan del “círculo intergeneracional de la pobreza” y la idea de que en la medida que la población tenga acceso a la educación, la salud y una completa alimentación, alcanzará un mayor potencial, lo que les permitirá competir en situación de igualdad para acceder a mejores niveles de vida, es decir se romperá el círculo.

El tema es ligeramente alcanzado por mi investigación, ya que los resultados no me permiten afirmar que las familias no han logrado romper el círculo intergeneracional de pobreza, puesto que la evidencia demuestra que el 60% de las familias han sido parte del programa por más de seis años, lo que me conduce a pensar en la afirmación hecha con anterioridad, mi punto débil estriba en que, debido a la forma en que fueron construidas las opciones de respuestas a esta pregunta, no es posible saber con exactitud el tiempo que llevan dentro del programa, aunque por los comentarios que recibí fuera del cuestionario, puedo deducir que la mayoría de las familias han sido beneficiarias desde que éste tipo de programas comenzó a funcionar en la comunidad (aproximadamente veinte años).

La metodología utilizada para identificar y cuantificar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, se corresponde de manera directa con la construcción conceptual que se haga en torno al fenómeno y denotan la visión de quien la

emplea. Para un gobierno es contraproducente que los índices de pobreza se eleven constantemente a pesar de los esfuerzos realizados por erradicarla, fragmentarla para obtener cifras políticamente correctas es un sesgo que intencionalmente puede ocurrir, por ello este tema también requiere ser sujeto de un profundo análisis por parte de la Ciencia Política y la Administración Pública.

ANEXO 1

Cuestionario para determinar las consecuencias de PROSPERA en Totontepec Villa de Morelos.

A) Datos Generales de la titular del programa.

(1) Género:

1. Femenino () 2. Masculino ()

(2) Edad: ()

(3)Tiempo que lleva en el programa:

1. Menos de un año () 2. De uno a tres años () 3. De tres a seis años () 4. Más de seis años ()

(4)Número de miembros de la familia:

1. De dos a cuatro miembros () 2. De cinco a ocho miembros () 3. Más de ocho miembros

(5)Número de miembros de la familia beneficiados por PROSPERA:

	1. Niños	2. Jóvenes	3. Adultos	4. Adultos mayores
Número de:				
Edades:				
Grado Escolar:				

B) Conocimiento de la titular acerca del programa.

(6) ¿Conoce los apoyos que brinda el programa PROSPERA?

1. SI () 2. NO () 3. Algunos () (Si la respuesta es no pasar a la pregunta 8)

(7) Señale con una X los apoyos que conoce:

1. Becas educativas	
2. Apoyo para útiles escolares	
3. Paquete básico garantizado de salud	
4. Talleres comunitarios para el autocuidado de la salud	
5. Apoyo a los adultos mayores	
6. Apoyo alimentario	

C) Educación

(14) ¿Considera que asistir a la escuela es útil para las personas?, ¿Por qué? (Señale con una X)

SI		NO	
1. Ayuda a las personas a conseguir un mejor trabajo		9. Es una pérdida de tiempo	
2. Te vuelve mejor persona		10. No te enseña nada importante	
3. Mejora la calidad de vida		11. Otra	
5. Te ayuda a tener mejores oportunidades			
6. Amplía tu visión del mundo			
7. Te permite que no seas manipulado			
8. Otra			

(15) Considera que la beca educativa que reciben sus hijos, ¿realmente les ayuda a cubrir los gastos escolares? Si se trata de un solo individuo o personas que ya no tienen hijos en edad escolar, saltar esta pregunta.

1. SI () 2. NO ()

D) Salud

(16) Al asistir a su cita médica, en el centro de salud de su comunidad: (Señale con una X)

1. Le han negado el servicio:	SI	NO	
2. Lo han atendido rápidamente:	SI	NO	
3. Le han otorgado las medicinas que necesitaba:	SI	NO	ME LAS DAN INCOMPLETAS
4. Le han cobrado por la consulta:	SI	NO	
5. Le han cobrado las medicinas:	SI	NO	

E) Alimentación

(17) El apoyo para alimentación que PROSPERA le otorga ¿le es suficiente para comprar los alimentos que necesitan?

1. SI () 2. NO ()

(23) ¿Con qué aparatos cuentan en su hogar?

1. Estufa de gas		5. Televisión		9. Boiler (gas)	
2. Refrigerador		6. Grabadora		10. TV de paga	
3. Horno de microondas		7. Plancha		11. Computadora	
4. Licuadora		8. Lavadora		12. Celular	

(24) Señale con una X con que servicios cuenta dentro de su vivienda:

1. Agua potable	
2. Luz eléctrica	
3. Gas	
4. Drenaje	

G) Preguntas adicionales

(25) El dinero que recibe por parte del programa, ¿le ha ayudado a mejorar sus condiciones económicas? Es decir, ahora puede cubrir necesidades (ir al médico, escuela) y adquirir productos indispensables (alimentos, ropa, calzado) que antes del programa no podía.

1. SI () 2. NO () 3. SOLO UN POCO ()

(26) Si sus hijos no contaran con la beca educativa ¿aun así podrían asistir a la escuela?

1. SI () 2. NO ()

(27) Si no fueran parte del programa ¿podrían asistir al médico en caso de necesitarlo y comprar las medicinas necesarias?

1. SI () 2. NO ()

H) Manejo del programa

(28) El apoyo otorgado por el programa PROSPERA, ¿le ha sido condicionado por alguno de los siguientes motivos?:

1. Asistir a un evento político organizado por alguna autoridad:	SI ()	NO ()
2. Asistir a un evento de algún partido político:	SI ()	NO ()
3. Votar por algún partido político en específico:	SI ()	NO ()

(29) ¿Qué partido político le ha condicionado la entrega de los apoyos del programa PROSPERA?

ANEXO 2

Guía para las entrevistas a los expresidentes de Totontepec Villa de Morelos.

Datos de identificación:

1. Nombre
2. Edad
3. Lugar de origen
4. Tiempo que lleva viviendo en Totontepec
5. Escolaridad

Sobre los Usos y Costumbres

6. ¿Qué cargos ha desempeñado?
7. ¿A qué edad comenzó su servicio?
8. ¿Cómo se siente el ser elegido por la asamblea para desempeñar un cargo?
9. ¿Qué opina del sistema de cargos?
10. ¿Cuántos cargos deben desempeñarse en la comunidad?
11. ¿Cuáles son los requisitos para ser elegido?
12. ¿Cómo se elige a las personas que ocuparán un cargo?
13. ¿Puede negarse una persona a desempeñar el cargo para el que ha sido nombrado?

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Núñez Honorio, *Usos y Costumbres vivencias y convivencias de un alcalde mixe*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2004.

Bachillerato Integral Comunitario Ayuujk Polivalente (BICAP), *La voz y la palabra del pueblo ayuujk*, México, Universidad Pedagógica Nacional y Fideicomiso Educación Integral Comunitaria Ayuujk, 2001.

Barcelata Chávez, Hilario (compilador), *Pobreza, desarrollo y política social en México*, Málaga, Universidad de Málaga, 2012.

Boltvinik, Julio, Sen, Amartya, et.al., *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo, *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011.

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011.

Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, 2003,

Nahmad Sittón, Salomón, *Los Mixes, estudio social y cultural de la región del Zempoaltépetl y del Istmo de Tehuantepec*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1965.

Nahmad Sittón, Salomón, *Fronteras étnicas. Análisis y diagnóstico de dos sistemas en desarrollo: Proyecto Nacional vs. Proyecto étnico, el caso de los ayuuk (mixes) de Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003.

Ruiz Velázquez, Norma, *La política social en México hacia fin de siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Romer, Marta, *Comunidad, marginación y desarrollo. El caso de los Mixes de Totontepec*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1982.

Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, 2000.

Spicker, Paul, Alvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (editores), *Pobreza un Glosario Internacional*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009.

Torres Cisneros, Gustavo, *Mixes, Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

HEMEROGRAFÍA

Carlsen, Laura, revista Chiapas n.7, *Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición*, 2000, disponible en: <http://www.ezln.org.revistachiapas/carlsen.html>.

Mendoza Enríquez, Hipólito, revista Estudios Sociales Vol. 19, número 37. *El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano*. México: enero-junio, 2011.

Townsend, Peter, revista de Comercio Exterior Vol. 52 Número 5, *La conceptualización de la pobreza*, México: mayo 2003.

DOCUMENTOS OFICIALES

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de diciembre de 2015.

Atlas de información municipal, Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo del estado de Oaxaca.

Carpeta Regional Sierra Norte, Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo, estado de Oaxaca.

Catálogo municipal de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.

Comunicado de prensa No. 005 del 23 de Julio de 2015, del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas 2010, 2012 y 2014, CONEVAL.

Ley de Planeación.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, 2014, 2015, 2016.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

ENTREVISTAS

Sr. Octavio Molina Maldonado, febrero de 2016.

Sr. Sergio Molina Segura, febrero de 2016.

Sr. Honorio Alcántara Núñez, febrero de 2016.