



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

---

---

**ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE  
“GUADALUPE CACHÍ”, IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO**

**TESIS**

Que para obtener el título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**PRESENTA:**

**Anayeli Gil Sixto**

**DIRECTOR:**

**Mtro. Leobardo Ruiz Alanís**



**Toluca, Estado de México, Febrero de 2014**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
<b>CAPÍTULO I: POBREZA.....</b>	<b>8</b>
1.1 POBREZA DESDE EL ENFOQUE DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO.....	9
1.2 POBREZA, EL ENFOQUE TEÓRICO.....	24
1.3 POBREZA RURAL.....	39
<b>CAPÍTULO II: POLÍTICA SOCIAL Y VARIABLES DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>44</b>
2.1 CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL.....	46
2.2 CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICA SOCIAL.....	54
2.3 POLÍTICA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO.....	59
2.4 ESCALAS TERRITORIALES DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	65
2.5 PROGRAMAS SOCIALES.....	68
2.6 EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	70
<b>CAPÍTULO III: PROGRAMAS SOCIALES EN EL PUEBLO INDÍGENA “GUADALUPE CACHÍ”, IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO.....</b>	<b>75</b>
3.1 PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO “OPORTUNIDADES” DEL GOBIERNO FEDERAL.....	77
3.2 PROGRAMA “APADRINA A UN NIÑO INDÍGENA” DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	85

<b>CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE EN EL PUEBLO INDÍGENA “GUADALUPE CACHI”, IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO.....</b>	<b>95</b>
<b>4.1 PUEBLO INDÍGENA MAZAHUA “GUADALUPE CACHÍ”.....</b>	<b>97</b>
<b>4.2 ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.....</b>	<b>100</b>
<b>4.3 ECONOMÍA.....</b>	<b>102</b>
<b>4.4 SALUD.....</b>	<b>104</b>
<b>4.5 ALIMENTACIÓN.....</b>	<b>107</b>
<b>4.6 EDUCACIÓN.....</b>	<b>110</b>
<b>4.7 PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.....</b>	<b>112</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>120</b>
<b>BLIBLIOGRAFÍA</b>	

## INTRODUCCIÓN

Los programas sociales puestos en marcha por el gobierno federal mexicano así como por los gobiernos estatales, han sido una respuesta para combatir el problema, principalmente, de pobreza, dado que, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre 2008 y 2010 la población en pobreza en México tuvo un incremento de 48.8 a 52 millones de personas que viven en tal condición.

Al respecto, los gobiernos evalúan los programas en términos del cumplimiento de sus objetivos y metas, es decir, se trata de evaluaciones cuantitativas, en términos de costo beneficio, en las que se mide el número de bienes y/o servicios proveídos y número de beneficiados, los cuales, no terminan de reflejar los cambios positivos o la reducción de pobreza en la población beneficiada con los programas. Sin embargo, ¿se realizan análisis desde la perspectiva de sus beneficiarios, debido a que es una variable fundamental para la evaluación de una política social? Al revisar dos programas, objeto de estudio de esta investigación, la respuesta es que no.

En consecuencia ¿qué perspectiva tienen los beneficiarios del Programa Humano Oportunidades del Gobierno federal y del Programa Apadrina a un Niño Indígena del Estado de México tanto en las variables económica, educativa, salud y alimentación?, es decir, ¿cuáles son sus impresiones, percepciones, opiniones, valores, actitudes de los actores involucrados, en el pueblo específico Guadalupe Cachi, Ixtlahuaca, Estado de México, al respecto de estos dos programas?

Se seleccionan estos casos y esta comunidad porque es una población indígena y se encuentra en el municipio de Ixtlahuaca, Estado de México, ubicada en una zona con situación de pobreza de 83, 745 personas en tal condición, de acuerdo con los indicadores del CONEVAL en la medición municipal de pobreza en el 2010, lo que da cuenta de que a pesar de ser beneficiarios de programas que atienden la situación de pobreza, no han logrado reducirla, en virtud de que son

únicamente programas asistenciales y que no recuperan variables como las que se señalan.

El caso de Guadalupe Cachi, un pueblo indígena mazahua con una población de 3812 habitantes<sup>1</sup> es un claro ejemplo del estancamiento de desarrollo que existen en pueblos indígenas, las consecuencias de esto son las condiciones de pobreza en que se debate la población, como son los bajos niveles de salud, alimentación, educación, vivienda, tierra, trabajo y canales de información.

El pueblo de Guadalupe Cachi, es también una muestra de la desigualdad que existe en el desarrollo económico y social en comparación a las ciudades con la infraestructura necesaria para generar condiciones dignas de vida; cuestión que los hace más vulnerables a que sufran discriminación por sus condiciones de vida, vestimenta, lengua o simplemente por ser indígenas.

En consecuencia, se ha pensado desarrollar la siguiente investigación debido a que se considera que el tema de la pobreza se ha complejizado aún más, su incremento es de notarse y los programas con los se pretende atender dicha problemática, concluye en evaluaciones únicamente de corte cuantitativo. En tal sentido, la pobreza también tiene que ver con aspectos cualitativos, en pensar en lo subjetivo, esto es, en las percepciones de los pobres ante la situación que enfrentan y los programas que reciben.

Es por lo anterior que se tiene como referente metodológico la idea de Política social y su relación con desarrollo humano, donde se manifiesta que la política social se mire no sólo para el beneficiario, sino por y desde el beneficiario.

Los programas que se analizan dentro de este trabajo y cuyos beneficiarios son pobladores de Guadalupe Cachi son dos, en primera instancia el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” y posteriormente el Programa “Apadrina a un Niño Indígena”, se consideran dado que son los programas con mayor reconocimiento en la población, pero también porque son mencionados en campañas políticas, y que dentro de su organización prometen un cambio tanto

---

<sup>1</sup>datos, obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI

económico como social pero que en la práctica, en cuanto se habla de la mejora de éstos; no se observan incrementos del desarrollo humano; además, dicha investigación permitirá poder contribuir al mejoramiento de la toma de decisión gubernamental y elaboración de políticas sociales, puesto que se realizará un análisis sobre los programas sociales para contrastarlos con la realidad de los pueblos indígenas y diagnosticar si cambian sus condiciones de vida.

Para poder cumplir este objetivo se realizó un estudio de campo, donde se generó conocimiento de problemas y necesidades reales, se llevó a cabo la investigación cualitativa mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas, observación participante, en donde se pudo analizar el cambio en la vida de los beneficiarios, es decir, un análisis directo, desde sus percepciones y actitudes del pueblo indígena y no desde el programa.

Este trabajo consta de cuatro capítulos; en el primero se analiza la definición de Pobreza desde el enfoque de las organizaciones internacionales y del gobierno federal mexicano, así como también desde el académico. Siendo la pobreza, el problema que enfrenta una política social, se estudia con la finalidad de tener una visión más amplia y general del concepto de pobreza y conocer las características que deben considerarse antes de decir que se vive en dicha situación.

En el segundo capítulo se analiza el enfoque teórico de Política social, sus características, escalas territoriales y las evaluaciones de programas sociales.

En el tercer capítulo se aborda el panorama de los dos programas sociales que se evalúan, “Oportunidades” y “Apadrina a un Niño Indígena”, se describe en qué consiste cada uno y se corrobora si cumple o no con las características de una política social.

Posteriormente en el cuarto capítulo se realiza la evaluación cualitativa de los programas sociales, utilizando las entrevistas aplicadas a 12 familias beneficiarias de alguno de los programas, se efectúa también una descripción del pueblo indígena “Guadalupe Cachi”, y se indaga cada uno de los rubros de importancia

en los programas, que son la Economía familiar, Salud, Educación y Alimentación, desde sus perspectivas.

Finalmente se realizan las conclusiones que derivan de toda la investigación tanto teórica como cualitativa, en donde se expone la perspectiva que los beneficiarios tienen de los programas, así como también se describen las principales necesidades que manifiestan las personas y el impacto que se tiene al ejecutar el programa social.

# CAPÍTULO I

## POBREZA

La pobreza, ha sido uno de los problema más grandes que ha afectado a las sociedades desde décadas anteriores, y a pesar de su antigüedad, resulta una tarea compleja definirla puesto que se deben considerar diferentes enfoques, debemos plantear también que cada concepto que exista de pobreza varía de acuerdo a la época, país y entorno donde se estudió el problema, así como también cambia de acuerdo a la visión de las organizaciones o autores que la estudian.

Para tener una idea de la conceptualización sobre pobreza a fines de nuestra investigación se estudiará dentro de este primer capítulo las definiciones que han planteado algunas organizaciones internacionales con la finalidad de tener una visión más amplia y general de la pobreza desde la perspectiva mundial, y posteriormente se reflexionará desde la perspectiva del Gobierno federal mexicano para comprenderla desde el interior del país considerando las características particulares de nuestro territorio nacional.

Finalmente se retomarán algunos autores y académicos que estudian dicho fenómeno social, que posteriormente nos permitirá llegar al tema de Pobreza rural.

Pretendiendo que al final de este primer capítulo se pueda tener una visión más amplia y concreta del significado de pobreza para posteriormente abordar en el siguiente capítulo la Política social, la cual se relaciona al plantearse el problema de la erradicación de la pobreza.



## **1.1 POBREZA DESDE EL ENFOQUE DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO**

Las organizaciones internacionales surgen en el momento que los países observan los problemas tanto económicos, políticos y sociales que sus gobiernos internamente ya no puede solucionar, como es el problema de la pobreza, para ello se coordinan pretendiendo así lograr objetivos comunes y lograr el bienestar de la humanidad; estas organizaciones permiten darle una mejor solución a los problemas, e ir mejorando las situaciones desfavorables de los países.

Es importante considerar aquellos conceptos que cada organización describe de acuerdo a los problemas que los países enfrentan puesto que a partir de ellos se da un panorama mundial y general para abordar posteriormente el problema dentro de un país.

Entre las diversas organizaciones internacionales están el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) quienes tienen como principal objetivo erradicar la pobreza a nivel mundial.

Consideramos importante el concepto de pobreza que da el Banco Mundial puesto que su misión principal es la de “combatir a la pobreza y apoyar al desarrollo en los países de ingreso mediano y las naciones pobres con capacidad crediticia”, por tanto su labor principal es disminuir dicho problema, esta organización se enfoca en aquellos países que padecen pobreza en gran parte de sus habitantes, como lo es el caso mexicano, además esta organización ofrece ayuda a los países en desarrollo mediante asesoramientos sobre políticas, investigación, análisis y asistencia técnica.

Por otra parte citamos dentro de este trabajo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual tiene como uno de sus principales objetivos reducir la pobreza, por lo cual trabaja en conjunto con los gobiernos de los países, ayudándolos a medir y comprender dicha situación. Esta organización cobra importancia porque dentro de sus estrategias invierte mil millones de dólares cada

año en la lucha contra la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>2</sup>, siendo el desarrollo “humano”<sup>3</sup> la clave del trabajo del PNUD.

Otra organización que trata el problema de pobreza es la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que es responsable de promover el desarrollo económico y social de la región, en este caso el continente Americano, se centra en el campo de investigación económica y el concepto que ofrece de pobreza es de gran relevancia puesto que lo hace de una manera cuantitativa desde el enfoque económico y cuestiones de desarrollo social, identifica las problemáticas y soluciones vinculadas con la política social, así como también evalúa y da seguimiento a los programas enfocados en la reducción de las brechas sociales, como las políticas sociales que en México se tiene para erradicar la pobreza.

---

<sup>2</sup> Los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se establecieron para ser alcanzados en el 2015 son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Datos obtenidos de la página web del PNUD (PNUD, 2013)

<sup>3</sup> El desarrollo humano consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en este sentido, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y solamente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso.

En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen el ingreso que devengan, o las mercancías y servicios que consumen  
Datos obtenidos de la página web del PNUD (PNUD, 2013)

Desde el enfoque del Gobierno Federal mexicano se considera el Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa pues en él definen los diferentes tipos de pobreza y mediante los cuales el Gobierno Federal mexicano pretendió comenzar su labor de erradicarla, además que estos tipos de pobreza nos facilitarán el mejor entendimiento de pobreza en nuestro país.

Por último se retoma la conceptualización de pobreza desde la perspectiva de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno mexicano quien se encarga de los diferentes tipos de políticas sociales que implementa el Gobierno para combatir a la pobreza en México, por tanto el concepto que maneja esta Secretaría cobra gran importancia, puesto que, desde la claridad con la que entiendan el tipo de pobreza por la que enfrenta la sociedad mexicana podrán combatirla satisfactoriamente.

### **Banco Mundial y pobreza**

Comenzaremos citando al Banco Mundial que en su calidad de organismo internacional define a la Pobreza de la siguiente manera:

La pobreza es hambre; es carencia de protección; es estar enfermo y no tener con que ir al médico; es no poder asistir a la escuela, no saber leer, no poder hablar correctamente; no tener un trabajo: es tener miedo al futuro, es vivir al día: la pobreza es perder un hijo debido a enfermedades provocadas por el uso de agua contaminada; es impotencia, es carecer de representación y libertad (Banco Mundial, 2000)

Podemos observar que en un primer acercamiento a la definición de pobreza el Banco Mundial menciona múltiples dimensiones que engloba esta palabra, mediante las cuales se puede observar dicha situación, como el carecer de salud y no tener las posibilidades de poder recibir atención médica, el no saber leer, no poder asistir a la escuela por falta de recursos económicos, o simplemente no tener trabajo por falta de oportunidades o por no tener o haber concluido la

educación básica, éstas son carencias netamente físicas pero que afectan directamente al estancamiento de calidad de vida de las personas en situación de pobreza y que hacen más fácil que exista también la carencia de representación o de participación dentro de la vida política y económica del país, dada la condición en la que viven.

La pobreza no es sólo un problema de falta de ingreso o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación (Banco Mundial, 2000-2001)

Es por ello, que la pobreza no sólo se puede medir de acuerdo al ingreso monetario que entra o sale de un hogar, sino que también deben considerarse los factores sociales que intervienen para definirla, como lo son, la falta de oportunidades para acceder a una escuela que tiene como consecuencia la existencia del rezago educativo; y de no ser participantes activos de la toma de decisiones que involucran su vida dentro de una sociedad. Esta situación desventajosa en la que se encuentra una familia o una sociedad con carencias tanto físicas como sociales favorece a que no puedan tener la libertad de decisión, es decir, tienen que recurrir a lo único que esté al alcance de sus posibilidades no importando la calidad de productos o servicios que ofrece las instituciones públicas.

Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas. Con frecuencia carecen de viviendas y alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, y estas privaciones les impiden adoptar el tipo de vida que todos deseamos para nosotros mismos. También son sumamente vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales. Por si todo eso fuera poco, son tratados en forma vejatoria por las instituciones del Estado y la sociedad, y carecen de poder para influir en las decisiones clave que les afectan. Todos estos factores representan

algunas de las dimensiones de la pobreza. (Banco Mundial, 2000-2001)

Las dimensiones que encierra la pobreza se encadenan y se derivan de uno en uno, lo que permite decir que este problema cada vez es más difícil de desaparecer entre la sociedad.

Por otra parte el Banco Mundial también menciona que la pobreza es consecuencia de los procesos políticos, económicos y sociales, haciendo alusión a una pobreza material de la cual es más complicado salir existiendo dichos procesos:

La pobreza es consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres. Los exiguos activos con que cuentan, la falta de acceso a los mercados y la escasez de oportunidades de empleo les impiden salir de su situación de pobreza material. Por esta razón, la creación de oportunidades – mediante la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, consigan unos mercados más atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos- es un factor clave para el alivio de la pobreza (Banco Mundial, 2000-2001)

Otros aspectos a considerarse de acuerdo al Banco Mundial en la pobreza son los valores que se adquieren dentro de la familia, los cuales si no están bien cimentados, principalmente en personas que tienen ingresos más o menos satisfactorios, contribuyen a la exclusión de las personas de escasos recursos, desencadenando el problema de discriminación que generalmente va a la par de la pobreza, puesto que estas personas se ven inferiores ante una sociedad en situación económica moderada.

Otro factor que deriva de la pobreza es la vulnerabilidad de los grupos que viven en dicha situación, principalmente en salud, por las condiciones desfavorables, como la suciedad por la falta de servicios públicos (recolección de basura, drenaje,

por ejemplo), la mala alimentación (lo cual hace más fácil que sean más propensos a enfermarse) y la falta e igualdad de oportunidades hace que se vean más afectados en un cambio económico o social.

También ejercen una gran influencia en la pobreza las normas, valores y costumbres sociales que, en el seno de la familia, la comunidad o los mercados, provocan la exclusión de las mujeres, de determinados grupos étnicos o raciales o de quienes sufren discriminación social. (...).

La vulnerabilidad de los pobres frente a acontecimientos externos que en gran medida están fuera de su control –enfermedades, violencia, conmociones económicas, inclemencias atmosféricas, desastres naturales- intensifica su sensación de malestar, agrava su pobreza material y debilita su capacidad de negociación. Por eso mismo, la seguridad (...) es fundamental para el alivio de la pobreza (Banco Mundial, 2000-2001)

Estas situaciones pueden contribuirse a la inexistencia de igualdad de acceso a la educación, o un trabajo laboral para satisfacer sus necesidades tanto individuales como colectivas (familia), de esta manera se desencadena el problema de desigualdad de oportunidades tanto económicas sociales y políticas dentro de un país determinado. Por tanto, el Banco Mundial hace alusión a dos tipos de pobreza; la pobreza material, que es cuando las personas sufren de desnutrición, enfermedades o escasas de materiales como vivienda; y la pobreza social, que va desde no tener acceso a la educación a no tener libertad de toma de decisiones en la vida en sociedad.

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y pobreza**

Por otra parte, otro organismo que abarca también el fenómeno social de Pobreza es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, éste menciona una Pobreza

Humana y al igual que el Banco Mundial muestra que existen múltiples dimensiones para comprender la Pobreza, como la falta de salud, conocimiento (educación) y participación para la toma de decisiones, y que comprende (de la misma forma que la anterior organización) que el ingreso no es la única fuente mediante el cual se pueda medir la pobreza:

Se define la pobreza humana por el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación. Por el contrario, se define la pobreza de ingreso por la privación en una sola dimensión, el ingreso, ya sea porque se considera que ese el único empobrecimiento que interesa o que toda privación puede reducirse a un denominar común. El concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es factor importante de privación humana, pero no el único. Ni, según ese concepto, puede todo empobrecimiento reducir al ingreso. Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación. (PNUD, 2000)

Como se mencionó desde el principio de este primer capítulo esta organización tiene como principal trabajo reducir la pobreza, lo interesante de esta organización es que muestra un nuevo enfoque de la pobreza, la cual considera como uno de los “Objetivos de desarrollo del Milenio” del PNUD, para poder erradicarla a nivel mundial. La pobreza humana no es solo cuestión de ingresos sino también de factores como la educación y toma de decisiones.

En tanto el PNUD, considera que si los hombres y las mujeres tienen las mismas oportunidades y libertad se logrará reducir la pobreza, por ejemplo, la igualdad en educación, a tener la misma capacidad y oportunidad a elegir que adquirir o comprar para lograr mejorar su calidad de vida, de esta manera la situación de escasez, de pobreza, mejorará, es decir, todas personas deben participar y ser incluidas en la toma de decisiones de la vida tanto económica, política y social del país donde pertenecen, con la finalidad de dar soluciones a los problemas que

perciben y enfrenta en sociedad, la cuestión es invertir en el desarrollo humano más que en dotación u otorgación económica.

El desarrollo “humano” es la clave del trabajo del PNUD. El crecimiento económico no creará empleo y disminuirá la pobreza a menos que se trate de un crecimiento económico inclusivo, donde las necesidades de los pobres y de los marginados estén en el foco de atención. Los estudios muestran que cuando los hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades y libertades, el crecimiento económico se acelera y los promedios de pobreza caen más rápidamente (PNUD, 2012)

El PNUD menciona un punto importante, un “crecimiento económico inclusivo” en el cual tenga participación todas las personas, tanto aquellas que viven en una situación desventajosa como las personas que tienen los recursos para abastecer sus necesidades fisiológicas y que pueden adquirir los servicios públicos o privados, es decir aquellas personas que tienen una vida sin privaciones.

Lo necesario, según el PNUD, es que exista una igualdad de oportunidades y libertades para todos (hombres y mujeres), de esta manera se incrementará el desarrollo económico pues todos podrán contribuir a ello, ya que no existiría una desigualdad, principalmente laboral, para que todos se pudiesen desarrollar, económica, política y socialmente; aunque para que esto se lleve a cabo se necesita cambiar los intereses por los cuales se maneja las empresas e invertir más en ello para que pueden generar más empleos.

Los mercados inclusivos brindan a las personas sumidas en la pobreza la oportunidad de participar en empresas privadas y beneficiarse de estas. No obstante, con frecuencia las pequeñas y medianas empresas carecen del capital humano, redes y recursos financieros necesarios para crecer, especialmente en vista de los intereses privados monopólicos u oligárquicos que utilizan su poder para reprimir la competencia y las iniciativas locales. (PNUD, 2012)



El problema de pobreza va desencadenando otras problemáticas, no es solo la falta de recursos económicos en la familia, sino también deben considerarse que si queremos generar empleos no se puede enfocar únicamente en las personas desempleadas sino en las fuentes que darán trabajo, es decir, no se podrá reducir el número de pobres con tan solo darles dinero, se tiene que invertir y mirar hacia las principales formas y fuentes de trabajo, ya sea en los empleos informales o bien en las empresas pequeñas y medianas.

Otro aspecto que maneja dicha organización es que las mujeres deben considerarse como las beneficiarias principales en las soluciones que se implementen para reducir la pobreza:

No puede negarse que toda iniciativa de reducción de la pobreza no sólo debe incluir a las mujeres, sus preocupaciones y sus prioridades, sino que también en muchos casos, debe dirigirse a ellas como principales beneficiarias. El PNUD aborda el desequilibrio de género y el empoderamiento de la mujer en todas sus prácticas, incluida su labor relacionada con los medios de vida y la generación de ingresos. (PNUD, 2012)

Es interesante que ya en esta organización se mencione la preocupación por incluir a las mujeres que con más frecuencia son vulnerables a los cambios en todos los aspectos, principalmente en zonas que aparte de vivir en situación de pobreza también son más arraigados a las tradiciones en donde las mujeres tienen un rol específico en el hogar y que por tanto no son frecuentemente consideradas en la toma de decisiones en la vida política de su país.

Estas dos organizaciones tanto el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestran un nuevo cambio del concepto de Pobreza, el cual ya no es medible con tan solo el ingreso que obtiene una persona o un grupo de personas, sino que también intervienen factores principalmente sociales como la falta de participación en las principales tomas de decisiones para el desarrollo a nivel nacional de un país determinado, cuestión que sigue sobresaliendo más y que viene siendo un aspecto principal para combatir a la pobreza, es decir, esto

permitirá conocer las verdaderas necesidades desde la perspectiva de quienes padecen dicha situación y darán pautas para saber el punto de partida para dar soluciones reales y concretas.

Otro punto es la falta de educación, una pobreza educativa, que en México se encuentra latente ya que el rezago educativo al menos en el Estado de México es 3,833,446 personas de acuerdo a los datos del INEA en el 2012 en la “Estimación del rezago educativo”, y que por tanto requiere pronta solución.

### **Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y pobreza**

Por su parte la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) establece su perspectiva de pobreza:

La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales (CEPAL, 2000)

Dentro de esta noción de pobreza que expresa la CEPAL, podemos considerar dos aspectos, la primera, la pobreza no es solo carencia de recursos económicos sino también las condiciones de vida en las que se encuentra el sector de población de acuerdo a lo que esa sociedad considera básica, es decir, en cada sociedad las necesidades o prioridades son diferentes y por tanto no pueden atenderse de la misma manera en todas las poblaciones; el segundo, expresa que la pobreza puede ser absoluta o relativa pero que varía de acuerdo al tiempo y espacio, es decir, lo que es pobreza hoy, en años anteriores no era la misma pobreza a la que se enfrenta una sociedad, por ejemplo, la pobreza se medía anteriormente solo por el ingreso, ahora existen diferente tipos de pobreza. Ésta organización muestra de la misma manera que las otras dos anteriores, la

existencia de diferentes factores que encierran la pobreza los cuales son diferente de acuerdo al tiempo y espacio.

Sin embargo, también reconoce la pobreza desde el enfoque económico, aunque como vimos en el párrafo anterior no es la única característica de la pobreza, anteriormente era el único factor considerable para determinar si una persona se encontraba en situación de pobreza o no:

En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociado a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual éstos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. (CEPAL, 2000)

Este es un aspecto interesante que sigue vigente y mediante el cual se siguen rigiendo los tomadores de decisiones para dar soluciones o crear políticas sociales para combatir este problema mundial, consideramos que a pesar de que se tienen conceptos que muestran otros factores diferentes al ingreso que caracterizan a la pobreza, en los últimos años parece ser que el único concepto que se manejan al menos en el país mexicano es el monetario.

La CEPAL también menciona que la prioridad de cubrir las necesidades básicas y de servicios públicos es indispensable para considerar la magnitud del fenómeno social, considerándolos como derechos humanos que las personas deben tener y la justicia social que debe existir dentro de una sociedad.

La pobreza también ha sido evaluada sobre la base de la satisfacción de las necesidades fundamentales, consideradas relativamente universales, enfoque que se origina en una visión de los derechos humanos y la justicia social. Las necesidades básicas comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios públicos (salud y educación, agua potable, recolección de

basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes. En este caso, la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas. (CEPAL, 2000)

Estas carencias para la CEPAL se consideran como falta a los derechos humanos que todos tenemos, y la justicia social que debe existir de acuerdo a la sociedad.

La CEPAL no deja a lado el problema de exclusión social el cual la mayoría de las personas en situación de pobreza padece por el resto de la población con una economía estable o instituciones, que se puede considerar como discriminación (racial o étnica), la misma cuestión que manejaba el Banco Mundial en las características de la pobreza; sin embargo son más aún la falta de valores como la tolerancia y el respeto, es decir, de la falta de educación desde las familias o de las mismas escuelas.

La pobreza asume formas muy diferentes según el grado de integración o percepción de los lazos sociales. De allí que también se identifique la pobreza como fenómeno de exclusión social, cuyo origen radica más bien en el funcionamiento social que en las situaciones individuales. La noción de exclusión remite a dimensiones sociales, económicas, políticas y simbólicas, articuladas, en el marco de cuatro grandes sistemas de integración social: el sistema democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social y la familia y la comunidad. La exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta características (de género, étnica, religiosa). Esto se expresa, por ejemplo, en barreras para el desempeño de ciertos oficios, en el confinamiento a empleos que no favorecen la movilidad social, o en la discriminación en otros aspectos de la vida cotidiana. (CEPAL, 2000)

Finalmente este organismo internacional menciona que para abordar de manera completa el problema de pobreza no es suficiente con establecer un solo indicador, sino por el contrario y como los otros dos organismos que citamos anteriormente (Banco Mundial, PNUD) se necesita considerar diversos factores, de acuerdo al tiempo y espacio en que se pretende estudiar.

Una imagen completa de la pobreza difícilmente se percibe con un solo indicador. Por lo demás, no existe siempre una correlación sistemática entre los índices de pobreza; así, en términos relativos, puede haber sociedades con altos índices de pobreza monetaria y bajos índices de pobreza humana, además de que es posible que ambos indicadores evolucionen en el mismo sentido o en sentido contrario. Sin embargo la pobreza tiende a ser un fenómeno integral a nivel tanto de los individuos como de las sociedades, y en este sentido las diversas carencias se refuerzan. (CEPAL, 2000)

Definir la pobreza encierra diversos aspectos y unas de las principales características que pueden destacar es el ingreso, la falta de participación, la falta de conocimiento y la exclusión social, cuestiones que deben tratarse para poder erradicar la pobreza notoriamente, puesto que una persona con todas estas características difícilmente puede salir de dicha situación de escasez.

Finalmente, analizando estas diferentes perspectivas de acuerdo a los tres organismos internacionales citados, observamos múltiples dimensiones de pobreza, consideramos que todos son relativos y que por tanto para poder disminuir este problema social se necesita más que darles dinero mensualmente.

Ahora es necesario acercarnos al ámbito local, en nuestro caso el mexicano, para comprender las características que se consideran en el país de acuerdo al problema de pobreza.

## **Plan Nacional de Desarrollo y pobreza en México en el sexenio Calderonista**

El Plan Nacional de Desarrollo, en el gobierno federal del mandatario Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) mediante el cual se establecieron los ejes rectores para resolver los problemas prioritarios en el país durante ese sexenio, se consideran tres tipos de pobreza, los cuales son:

1. Pobreza alimentaria: Es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades: Es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza patrimonial: Es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos in-dispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar. (PND, 2007)

Estos tres tipos de pobreza que plantea el gobierno mexicano nos permite considerar que el problema de pobreza no se puede abordar de manera general sino que es necesario plantear qué tipo de pobreza sufren las diferentes sociedades y las carencias específicas de cada lugar para poder combatirla.

En México esta clasificación de pobreza permite considerar cuales son los principales aspectos que se deben considerar al momento de dar una solución, crear estrategias o programas para combatir la pobreza.

## **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y pobreza en México**

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), considera la pobreza de una manera multidimensional de la siguiente manera:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando: presenta tres o más carencias y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica.  
(SEDESOL, 2012)

La pobreza en México principalmente es multidimensional en diferentes regiones, y para ello es necesario conocer las diferentes características de las diferentes sociedades que componen el país, y el grado de vulnerabilidad que presenta la población.

Una persona se encuentra en situación de vulnerabilidad por carencias sociales cuando: presenta al menos una carencia social pero tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades

Una persona se encuentra en situaciones vulnerables por ingresos cuando: no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades pero tiene cubiertas sus carencias sociales.  
(SEDESOL, 2012)

Las personas que viven en condición de pobreza son regularmente vulnerables puesto que al no cubrir sus necesidades prioritarias y no tener un conocimiento educativo suelen ser más propensos a sufrir los cambios económicos y sociales.

El conocer el concepto de esta Secretaría federal de acorde a la pobreza nos da un panorama más concreto (aunque no menos complicado) a lo que enfrenta el Gobierno, puesto que ella es la encargada de llevar a la práctica las políticas sociales en México, dar solución a este problema resulta difícil puesto que también la Secretaría lo considera como una pobreza multidimensional.

De esta forma, podemos concluir que los diversos conceptos que cada organismo internacional da como la perspectiva nacional que se tiene en México, tienen en común un aspecto, que la pobreza no se puede medir con un solo indicador, sino

que es necesario verla desde un enfoque multidimensional, en el cual se deben considerar las diferentes características, las carencias y necesidades específicas de una población para poder darle soluciones a las demandas que se planteen, deben considerarse por tanto el ingreso, el acceso a los servicios públicos como la salud y la educación, como también los servicios básicos como la vivienda y alimentación, entre otros factores.

La pobreza no es solo tener hambre, no poder ir al médico, ni no tener trabajo como lo menciona el Banco Mundial, tampoco es no tener ingresos como lo indican el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina, es también no tener las mismas oportunidades y libertades todas las personas, padecer de exclusión social y discriminación; como también no tener la oportunidad de participar dentro de la vida política, económica y social de nuestro país.

## **1.2 POBREZA, EL ENFOQUE TEÓRICO**

Diversos autores han investigado y escrito sobre el tema de la pobreza no sólo en nuestro país sino en el mundo en general, sin embargo todos los estudios y/o enfoques parten de acuerdo al lugar, tiempo y a partir de las necesidades de cada entidad o comunidad en que se lleva a cabo dichos estudios, algunas parten desde la carencia de algunas necesidades básicas como la alimentación o vivienda, pero regularmente empiezan a realizarse desde la desigualdad del ingreso y del consumo, sin embargo no puede ser el único enfoque mediante el cual dichos estudios deben regirse, como ya se ha visto, existen diversos puntos y variantes que también se pueden considerar al hablar de Pobreza.

Es por ello que desde el enfoque académico citaremos a tres autores, en primer lugar a Paulette Dieterlen Struck, en 2006, con su libro *“La pobreza: Un estudio filosófico”*, en el cual maneja la pobreza desde una perspectiva de justicia distributiva y filosófica donde se plantea el bienestar y los derechos de las personas para superar las carencias sociales, políticas y económicas, resultando



relevante al considerar este problema tanto económico como psicológico, reclamándola creación de una política social justa.

Posteriormente abordaremos el tema desde la noción de Amartya Sen, reconocido por ser ganador del Premio Nobel de Economía en 1998, quien define a la pobreza como la privación de capacidades más que de ingresos, se considera su libro *“La Pobreza como privación de capacidades”* en Desarrollo y Libertad, del año 2000.

Y por último manejaremos los conceptos de Julio Boltvinik Kalinka en su calidad de académico-investigador, economista y político mexicano, diputado federal en 2003 y 2006, que además ha sido reconocido por su extraordinaria labor como analista de la pobreza en México, autor mexicano que nos permitirá conocer la pobreza en México, retomando su libro: *Pobreza y distribución del ingreso en México*, del año 2006.

### **Paulette Dieterlen Struck y pobreza desde el enfoque filosófico**

Paulette Dieterlen menciona que la pobreza no puede medirse exclusivamente desde el ingreso y consumo, ya que a pesar de ser un aspecto importante no puede ser la única manera de comprenderla, es necesario ver más allá que esos factores:

La mayoría de los estudios sobre la pobreza parten de la desigualdad del ingreso y del consumo (...) que aun cuando éstos sean satisfactores que influyen en el número de oportunidades que tienen las personas, no son de ninguna manera los únicos. Por ejemplo, una persona puede ser más rica que otra en términos de ingreso, y sin embargo, podría gastar la mayor parte de su salario en hospitales y medicinas porque padecen una enfermedad incurable. Las oportunidades reales de que disfrutaban los individuos se encuentran sustancialmente influidas por las circunstancias (edad, discapacidad, propensión a la enfermedad, talentos

especiales, género, maternidad, etc.) y por la diversidad del medio natural y social donde viven (problemas epidemiológicos, niveles de contaminación, violencia local, entre otros) (Dieterlen, 2006; 81)

Todos los aspectos económicos, políticos y sociales deben considerarse al momento de plantearse el problema de pobreza, puesto que el aspecto económico no es el único que puede definir dicho problema social, es decir, podría ser un tipo de pobreza pero no el absoluto, como se mencionó desde las perspectivas de las organizaciones internacionales.

Es por tanto necesario plantear que la pobreza varía de acuerdo al lugar o país en donde se dé dicho fenómeno social, puesto que todos tienen características específicas, además que en base a cada una de ellas se puede generar una línea de pobreza en determinado lugar, considerando el entorno y sus necesidades.

Un asunto ampliamente discutido en los estudios sobre la pobreza es si se debe concebir en términos absolutos o relativos. Desde luego, existe un elemento absoluto en la noción de pobreza. Las personas, independientemente de la sociedad en la que se encuentran, necesitan obtener niveles adecuados de comida, ropa y vivienda. Si bien es posible pensar que existen variaciones sobre lo que puede ser considerado “adecuado” según las sociedades, no podemos negar que existe un imperativo biológico para satisfacer necesidades como la nutrición y la salud. Pero, por otra parte, no es fácil soslayar la existencia de ciertas variaciones que dependen de las especificidades de cada una de las sociedades que se están estudiando. Dadas estas consideraciones, existe la posibilidad de establecer otras que originen la necesidad de marcar líneas de pobreza que compartan propiedades comunes pero que quizá varíen de un país a otro. (Dieterlen, 2006; 31)

Considerando que la pobreza o el tipo de pobreza depende de las carencias, necesidades y prioridades de cierta población, y que no se puede generalizar a todos los pobres en una sola línea de pobreza sino que deben generarse diferentes tipos de líneas, podemos observar que no se puede tener una definición

concreta de dicho fenómeno social, sino que existen diversos factores como los que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal de México.

Es necesario abordar que un aspecto importante y preocupante dentro de la pobreza es la nutrición, pues en ella se puede ver físicamente marcada las necesidades básicas de los seres humanos, en este caso, la alimentación, la cual padecen aquellas personas que tienen escasas posibilidades de adquirir la canasta básica, es decir, aquellas personas que se encuentran en calidad de pobreza extrema.

Existe una relación íntima entre la pobreza y la desnutrición, especialmente en países en los que un gran número de personas se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema. Cuando los individuos carecen de un ingreso indispensable para satisfacer sus necesidades básicas es difícil que adquieran niveles adecuados de alimentación. (...) Ahora bien, es importante tener en cuenta que la relación entre desnutrición e ingreso no siempre es directa. Un aumento en el ingreso no necesariamente implica la disminución de la desnutrición. Por esta razón es necesaria que la desnutrición sea atacada directamente mediante complementos alimenticios. (Dieterlen, 2006; 34)

Las necesidades fisiológicas para mantener la salud no es necesariamente directa a las entradas de ingresos en los hogares, puesto que ello implicaría que se debería tener mejor alimentación si se tuviese un incremento económico, sin embargo no todos tienen una dieta balanceada, (considerando en este aspecto a todos los sectores, no importando su situación económica) por tanto viene siendo no solo un problema de pobreza sino también de hábito; no obstante, generalmente aquellas personas que viven en un grado de pobreza alarmante son aún más propensos a llegar a la desnutrición puesto que no tienen los recursos y/o medios para llevar una dieta balanceada y que permite satisfacer todas sus necesidades fisiológicas.

Este problema de la pobreza genera un círculo vicioso del cual habla Dieterlen, que existe entre la relación de pobreza absoluta y desnutrición.

Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel nutricional suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación. Además la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social; los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación. Por otra parte los pobres moderados son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera como necesidades básicas. Se diferencian de los pobres extremos en que sí tienen la capacidad, pero no las oportunidades, de participar en actividades económicas e intelectuales. (...) Los habitantes en extrema pobreza requieren medidas inmediatas para salir de la marginación y para reducir su debilidad y su vulnerabilidad al medio. (Dieterlen, 2006; 27)

Hablamos ya en el párrafo anterior, de los problemas que genera la mala alimentación, que no solo afecta a la capacidad física sino también a la capacidad mental, que no permite la concentración en cuestiones de aprendizaje (educación), la capacidad también de moverse dentro de la sociedad y tener las mismas oportunidades que todos, puede existir entonces la desigualdad en diferentes aspectos principalmente sociales que deriva o parte de la pobreza, y que sin embargo no son lo mismo.

Ciertas medidas de la pobreza se logran conociendo la parte de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza, o bien por el déficit de la parte proporcional del ingreso de los pobres tomando como una proporción de la propia línea de pobreza o, alternativamente, como la del ingreso medio de la comunidad. Sin embargo estas medidas confunden la pobreza con la desigualdad, y podría darse el caso de que, en un país determinado, la medida fuese estable si todos los ingresos bajaran en la escuela en la

misma proporción, y que, como consecuencia la mitad de la población padeciera una situación de hambruna. (Dieterlen, 2006; 32-33)

Ante la falta de las capacidades que se mostraron anteriormente existe una muy importante, la capacidad para realizar sus planes de vida.

Prácticamente toda la tradición ética, al menos la occidental, ha propuesto pautas o modos de conducta para que los seres humanos sean libres y no actúen obligados por causas ajenas a lo que se ha llamado “su voluntad”. También ha incluido, como un elemento esencial de la buena conducta, la racionalidad de los seres humanos; es decir, la capacidad que éstos deben tener para proponerse ciertos planes de vida y elegir los medios que crean más adecuados para conseguirlos. Estas condiciones difícilmente se cumplen si existen seres humanos cuya única preocupación cotidiana es la supervivencia. (Dieterlen, 2006; 177)

Existe por tanto un impedimento de actuar autónoma y libremente, considerando las carencias y la sociedad en la que se desarrolla la persona en situación de pobreza, pues limita las capacidades para desarrollar una vida en cuestiones de calidad y de acuerdo a los deseos de cada persona.

Resulta necesario discutir el tema de la dignidad humana. La pobreza impide que los individuos actúen autónomamente (...). Si en la sociedad en la que vivimos hay seres humanos que dependen de otros o del medio ambiente, difícilmente podremos pretender que hemos alcanzado, como ciudadanos, un nivel éticamente aceptable. Como se ha afirmado: La pobreza es una condición que impide que se satisfagan las necesidades básicas de las personas y que participen plenamente en la sociedad. La pobreza lesiona a las personas no sólo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas. (Dieterlen, 2006; 177-178)

Una vez más las carencias materiales no son las únicas fuentes para que exista una situación de pobreza, hablamos ahora de la falta de desarrollo de las capacidades que a una persona le permite ser o hacer algo. Una persona que no cubre sus necesidades fisiológicas y que siempre tiene en su mente el “que va a comer hoy”, difícilmente podrá preocuparse si asiste a la escuela o no, ya que la educación para ellos puede esperar, pero el hambre no.

### **La perspectiva de Amartya Sen sobre la pobreza, una cuestión de privación de capacidades**

Para Amartya Sen, la pobreza es la privación de capacidades y derechos de las personas, más que la falta de ingresos, cuestión que hemos venido planteando desde párrafos anteriores de acuerdo al autor anterior y a las organizaciones internacionales citadas.

Es probable que haya un acuerdo amplio acerca de que se trata de pobreza cuando una persona carece de la oportunidad real de evitar el hambre o la desnutrición o la carencia de una casa. Estas capacidades mínimas y algunas capacidades sociales elementales (como la capacidad de “aparecer en público sin sentir vergüenza” y la de “participar en la vida de la comunidad”). (Sen, 2001; 240)

Lo cual permite reafirmar que la pobreza no es exclusivamente la falta de ingresos o poco ingreso en los hogares, ésta solo un factor que se debe considerar, la pobreza no es solo estar mal nutrido, sino también es no saber escribir, no saber leer y por tanto no poder comunicarse con el resto de la sociedad.

- i) La pobreza puede definirse sensatamente en términos de la privación de la capacidad (la conexión con la escasez del ingreso es sólo instrumental);
- ii) Hay influencias sobre la privación de capacidad distintas de la escases del ingreso; y

- iii) La relación instrumental entre el ingreso bajo y la capacidad baja es paramétricamente variable entre diferentes comunidades e incluso entre diferentes familias o individuos. (Sen, 2001; 241)

La tercera cuestión es fundamental ya que permite examinar y evaluar las medidas públicas que se realizan para reducir la pobreza y la desigualdad, también corrobora lo planteado con Dieterlen, es cuestión de que el ingreso y la capacidad varía de acuerdo a la población e inclusive de acuerdo a cada individuo, ya que para algunos ser pobre es “no tener dinero”, para otros es “no ir a la escuela”, para algunos más es “no ser partícipe y no ser escuchado en la vida política y social del país en donde habitan”. Por tanto no se puede generalizar la conceptualización de pobreza, sería más viable separar cada tipo de pobreza, que combatirla en general como un problema exclusivamente de ingresos.

Amartya Sen menciona que la relatividad no es ni puede ser absoluta dentro de las evaluaciones de la pobreza, ni mucho menos puede centrarse únicamente en una variante.

Ninguna evaluación de la pobreza puede ser enteramente “relativa”, ya que los ingresos absolutos (y las oportunidades absolutas en general) deben tener cierto efecto sobre lo que consideramos la persistencia de la pobreza en una sociedad en particular. Así pues, el estudio de la pobreza no puede verse sólo como un estudio de la desigualdad. (Sen, 2001; 191)

Existe por tanto una necesidad de conocer y estudiar particularmente las prioridades de la sociedad en donde se pretende combatir a la pobreza; ya que si planteamos o implantados alguna solución, en este caso, una política social ya existente difícilmente podremos observar cambios permanentes, puesto que la solución no es, ni se trata de copiar las alternativas que se han aplicado en otros lugares o países pues como se ha visto las sociedades son diferentes y por ende es probable que no se tenga resultado positivo, si solo se combate por combatir, o copia por copiar.

Los factores que se plantean con los diferentes autores que se citan en este trabajo, muestran que definir la Pobreza es difícil como difícil es dar una solución a dicho problema sin embargo este autor nos permite encontrar un primer aspecto para comprenderla, la importancia de abordarla desde la perspectiva de “privación de capacidades” tiene sus ventajas.

Lo que hace que la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines. (Sen, 2000; 117)

La cuestión no es centrarnos en los medios sino en los fines e intereses que los individuos tienen y desean alcanzar, dado que de esta manera podremos fomentar en ellos el interés de superación personal y social, en vez de colaborar muchas veces a que ellos sigan permaneciendo en la misma situación de escasez, por solo dotarles pero no enseñarles.

Queda claro también que la pobreza no es la misma en todos los lugares, lo que es pobreza en un cierto país, tal vez no lo sea para otro país.

Si queremos adherirnos al espacio del ingreso, estas variaciones en la conversión de los ingresos en capacidades requerirían que el concepto relevante de la pobreza fuese el de la inadecuación (para la generación de capacidades mínimamente aceptables), antes que la pequeñez absoluta (independientemente de las circunstancias que influyan en la conversión). Así pues, el ingreso de la “línea de la pobreza” puede ser específico de una comunidad, de una familia o hasta de una persona. (Sen, 2001; 243)



Nuevamente el absolutismo al querer comprender la pobreza nos lleva a un error, ya que solo generalizamos y combatimos superficialmente, pues no tomamos en cuenta las diversas características de la pobreza y de la población o individuo.

Sen, también menciona algunos aspectos que deben considerarse dentro de la pobreza para definirla, y comprender este fenómeno social más completamente, los cuales son los siguientes:

La relación entre el ingreso y la capacidad se verían muy afectadas por la edad de la persona (por ejemplo, por las necesidades específicas de los ancianos y de los muy jóvenes), por el sexo y los papeles sociales (por ejemplo, las responsabilidades especiales de la maternidad y también las obligaciones familiares determinadas por la costumbre), por la localización (por ejemplo, por la inseguridad y la violencia de la vida en algunos barrios de las ciudades), por la atmósfera epidemiológica (por ejemplo, enfermedades endémicas en una región) y por otras variaciones sobre las cuales una persona puede tener escaso o ningún control. (Sen, 2001; 241).

Sen plantea estas características que nos facilitan la comprensión de pobreza, y que debemos considerar al plantear la política social, por ejemplo, a qué tipo de sociedad estamos dirigiendo la política, si es joven o adulta, por la edad de la persona; si la población está formada por más mujeres que hombres, por el sexo y los papeles sociales; en dónde está ubicada la población, por la localización; y que condición climática tomando en cuenta la atmósfera epidemiológica.

Un aspecto que menciona Amartya Sen es que todas las situaciones que se generen dentro o fuera de la pobreza deben considerarse desde el punto de vista de la realidad, de las verdaderas condiciones que presentan las personas, observarlas directamente.

Las cuestiones fundamentales básicas nos obligan, por razones ya analizadas, a comprender la pobreza y la privación desde el punto de vista de la vida que pueden llevar realmente los individuos y de

las libertades que tienen en realidad. La expansión de las capacidades humanas encaja de manera directa en estas consideraciones básicas. Sucede que la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos. (Sen, 2000; 119-120)

Las necesidades básicas de una población deben ser consideradas desde la perspectiva de los individuos que las padecen, se debe también observar directamente a la sociedad en particular para poder dar solución a sus problemas principales, más que solucionar los que se creen que tienen por generalizar la pobreza en todo un país.

Amartya Sen muestra una perspectiva más completa de la pobreza, puesto que no menciona únicamente la falta de ingresos, o más bien no se enfoca a la pobreza de ingresos, sino que hace alusión principalmente a la privación de capacidades; ésta privación hace que el ser humano se vea imposibilitado a desarrollarse individualmente, a lo que muchos le llamarían “falta de desarrollo humano” como lo plantea el PNUD, es decir, la persona no se vale por sí misma. Ante ello es necesario, plantearse que estamos hablando de un tipo de pobreza la de conocimiento o capacidades que menciona el Plan de Desarrollo del Gobierno federal de Felipe Calderón, ya que, las personas podrán tener un ingreso estable pero puede no ser suficiente para tener acceso a la educación, y por tanto es más difícil desarrollar las capacidades individuales para que puedan tomar sus propias decisiones y ser más partícipes en todo lo que concierne a la vida social de su localidad, Estado o país.

Por tanto esta cuestión no es ya un problema exclusivamente económico puesto que no se refleja solo la ausencia de dinero, sino la falta de capacidades para que el individuo pueda valerse por sí mismo, es por tanto que se vuelve importante el asunto de “persona” y “desarrollo”, ya que para poder hablar del desarrollo económico, político y social de una localidad o país, se debe potenciar primero las capacidades de cada individuo, es decir, no se puede trabajar en conjunto en un

sistema si un miembro no tiene la capacidad necesaria para seguir el ritmo y sobrevivir ante el cambio de la sociedad.

### **Julio Boltvinik y pobreza en México**

Ahora, ante los escenarios anteriores podemos decir que la pobreza lleva consigo la relación de carencia, necesidad y capacidades ya sean económicas, políticas o sociales, todas las concepciones varían, desde la perspectiva de Julio Boltvinik:

Quedan aquí dos cuestiones claras; a) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia; b) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Podemos 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 lleva la impronta inevitable de la comparación entre una situación observada y una condición normativa. Mientras que esta norma es implícita en el lenguaje cotidiano, debe ser explícito en el científico. (Boltvinik, 2006; 31)

Boltvinik menciona que existe la comparación entre una condición normativa de acuerdo a lo que se considera como pobreza (ya sea de un investigador o de lo que la misma sociedad considera como “pobre”), y lo que se observa en la vida cotidiana de una persona, familia o sociedad, por lo tanto, al realizar esta comparación podremos decir si vive en condición de pobreza o no.

En este aspecto el autor comprende las necesidades de la siguiente forma:

Queda claro que cuando hablamos de necesidad, nos referimos a la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de las causas. Lo necesario para sustentar la vida no es lo

superfluo, ni lo contingente. Tampoco es aquello que voluntariamente o espontáneamente podemos querer o desear. Por lo contrario, es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad, puesto que es algo a lo que nos es imposible sustraernos. (Boltvinik, 2006; 21)

Boltvinik enfatiza en Pobreza alimentaria, que a pesar, de no ser la única existente a nivel internacional, sigue siendo la más predominante o por lo menos es mediante la cual se puede observar tangiblemente las consecuencias de la pobreza.

Entiendo por pobreza alimentaria, la situación del hogar que no le permite acceder a “los tipos de dietas”, y participar en las actividades que conllevan el consumo de alimentos (como entretener a los amigos, celebraciones, fiestas, etc.) que “se acostumbran o por lo menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a que se pertenece”; dicho de otra manera: el acceso a dietas que no avergonzarían a quien las consumiera. Por subnutrición entendería la ingesta insuficiente de alimentos o su asimilación deficiente, que termina por manifestarse en pérdida de peso y otros síntomas identificables médicamente. (Boltvinik, 2006: 37)

Julio Boltvinik observa a la pobreza como una cuestión heterogénea y a la situación alimenticia como un tipo de pobreza, cuestión que también observaron los dos autores anteriores, Dieterlen y Amartya Sen.

La pobreza es heterogénea en varios sentidos. Por una parte, por la intensidad variable de la pobreza, que en este estudio nos ha permitido distinguir tres estratos de pobreza (indigentes, muy pobres y pobres moderados) que también hemos agrupado en dos (pobres extremos, integrando los dos primeros, y pobres moderados). Por otra parte, porque encontramos varios grupos de pobres según el tipo de carencia que padecen: carencia de ingresos-tiempo, por una parte, y de necesidades básicas por la

otra. Esta última se puede expresar de manera agregada como pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y de manera desagregada como carencias específicas, habiendo observado que la carencia más intensa es la de salud y seguridad social (...) la pobreza de cada uno de estos grupos tienen orígenes distintos y requiere soluciones diversas, por lo que estrictamente no bastará una política de lucha contra la pobreza, sino varias. (Boltvinik, 2006; 22)

Boltvinik menciona que existen diferentes grupos de pobres como la de ingreso-tiempo y el otro grupo que depende de las necesidades básicas, no obstante, esto nos permite decir que no todos los pobres son iguales y que existe una heterogeneidad dentro de la misma pobreza, es decir, la pobreza que sufren las personas que habitan en México no es la misma pobreza que padecen los ciudadanos Norteamericanos o la sociedad de África; de la misma forma aquí en México no es la misma pobreza que padece la zona rural que la se presenta en las zonas urbanas.

Deben existir por tanto diferentes características particulares de las zonas que viven en situación de pobreza y es necesario conocer qué tipo de pobreza padecen, solo de esta manera se podrá combatir el problema desde la raíz de su origen.

Este último autor deja en claro que a pesar de ser un problema difícil de resolver no solo se necesita abastecer a la sociedad de alimentos, la solución para la pobreza no es únicamente ese mecanismo.

Consumir alimentos a manera de los animales, sin cubiertos, sin platos, sin mesa y sin silla, o consumir alimentos para animales, son una de las formas más extremas de herir la dignidad humana, degradando al hombre a la categoría de animal, como lo han sabido los torturadores de todas las épocas. Satisfacer los requerimientos nutricionales del ser humano, si bien condición necesaria de satisfacción alimentaria, no es condición suficiente. En la medida de que alimentarse es para el hombre mucho más

que nutrirse, la necesidad alimentaria se define con normas sociales y no solo biológicas. (Boltvinik, 2006: 37)

Si se lograra por tanto un cambio en la manera en cómo se aborda el fenómeno social de la pobreza se podría obtener un cambio positivo, como lo plantea Boltvinik, con esta idea se pretende quedar el presente trabajo.

El sentido, profundamente alentador, que se encuentra en este cambio es que desarrollo económico y desarrollo humano de las mayorías pueden, por primera vez en la historia humana, dejar de contraponerse en la medida en que el desarrollo de las capacidades humanas se va convirtiendo en el requisito fundamental del desarrollo económico. La superación de la pobreza puede dejar de ser sólo una preocupación moral para convertirse en un imperativo económico. (Boltvinik, 2006; 12)

Podemos observar que a pesar de que la pobreza es un problema que ha afectado a todo tipo de sociedad desde años anteriores, muestra una difícil tarea para poder encontrar una solución y poder erradicarla, los diferentes aspectos que ahora se manejan cobran gran importancia, sobre todo porque ya no es la falta de ingresos únicamente que se debe combatir sino también los aspectos de exclusión, participación ciudadana y desarrollo humano (capacidades).

Por tanto es indispensable conocer los diferentes tipos de pobreza, las características del lugar que vive en dicha situación, las necesidades prioritarias de los integrantes de una sociedad y posteriormente buscar medidas para poder combatir el problema social. Por ende es fundamental conocer las características de la pobreza rural, que definitivamente no es la misma que la que padecen las zonas urbanas.

### 1.3 POBREZA RURAL

Hemos visto en páginas anteriores la definición de pobreza en una manera general, revisamos diferentes conceptos los cuales nos permiten decir que la pobreza no es sólo falta de ingresos sino también la privación de capacidades como lo menciona Amartya Sen, y también queda claro que debe abordarse de una manera multidimensional.

Otro aspecto que también manejamos es que la definición de pobreza depende del lugar y tiempo específicos, es por ello que ante esta afirmación, abordaremos concretamente lo que es pobreza rural en este último apartado de nuestro primer capítulo.

Las causas de la pobreza rural son complejas y multidimensionales, y comprenden, entre otras cosas, aspectos relacionados con la cultura, el clima, el género, los mercados y las políticas públicas. Asimismo, los pobres de las zonas rurales presentan una gran diversidad, tanto en cuanto a los problemas que deben enfrentar, como a las posibles soluciones a esos problemas. (Hasan, 2001)

La pobreza rural es un aspecto complejo, comprende diversos temas, principalmente porque los pobres rurales son aquellas personas cuya fuente de trabajo está relacionada con el medio ambiente, es decir, sus formas de producción se basan principalmente en la agricultura, pesca o ganadería dependiendo en el lugar donde se encuentren situados.

La pobreza rural está estrechamente relacionada con el campo, aquella donde se cultivan principalmente materias primas y donde habitan regularmente personas indígenas.

Y se origina en características de la economía y la sociedad de un país:

- Inestabilidad política y conflictos.

- Discriminación sistemática basada en el género, la raza, el origen étnico la región o las castas.
- Derechos de propiedad mal definidos o falta de reconocimiento de derechos sobre tierras agrícolas u otros recursos naturales (...)
- Familias numerosas y de rápido crecimiento con altas tasas de dependencia. (Hasan, 2001)

Considerando estos aspectos, la solución a la pobreza rural es necesaria, ya que por ser un área cuya principal fuente de ingreso es el campo se necesita mejorar sus formas de producción, su infraestructura y sus condiciones de vida.

Sin embargo para hablar de Pobreza rural es necesario considerar lo que se entiende como población rural en México, el INEGI la define como aquella censada en localidades con menos de 2, 500 habitantes y que no son cabeceras municipales, y la misma institución en el 2005, menciona que la cantidad de personas que vivían en localidades rurales en México eran 24, 266, 896, representado 24% de la población mexicana, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de ese año.

Sin embargo al paso de los años la importancia de las zonas rurales ha ido disminuyendo puesto que la mayoría ha dejado de ser productiva para contribuir a al desarrollo económico y se ha enfocado más al autoconsumo:

Lo que hoy se comprende como rural en México difiere de lo que se pensaba hace menos de tres décadas, cuando le correspondía al mundo rural un lugar central en el desarrollo económico nacional. Actualmente, los campesinos y el campo son concebidos como factores residuales de una economía global, competitiva, de alta tecnología, en la cual los pequeños productores rurales ya no tienen cabida, siendo calificados como ineficientes y no competitivos. Su papel en el desarrollo nacional es insignificante desde el punto de vista de una política económica que promueve la incorporación de México al mercado internacional. (Chiapa, 2009)



Además que los hogares rurales siguen rigiéndose de acuerdo a tradiciones y costumbres, como también siguen mostrando mayor respeto a las decisiones para la producción de personas adultas y/o ancianas:

Los hogares rurales tienen jefes de mayor edad que a nivel nacional. Como era de esperarse, tanto a nivel nacional como a nivel rural, entre mayores ingresos tienen los hogares, menor es su tamaño. Por otra parte, llama la atención que a diferencia de lo que sucede a nivel nacional, en el medio rural la tasa de dependencia aumenta conforme aumenta en ingreso de los hogares (Chiapa, 2009).

También las poblaciones rurales sufren de diferentes carencias que incrementan aún más su pobreza:

En general, los hogares rurales tienen un menor nivel de educación que a nivel nacional. Los hogares más pobres en el medio rural escasamente completan la educación primaria, mientras que a nivel nacional ya cuentan con algo de instrucción secundaria. Del mismo modo, los hogares rurales más ricos a duras penas logran acumular 12 años de escolaridad, mientras que a nivel nacional alcanzan hasta 17. Respecto a los servicios de salud, agua potable, desagüe, telefonía fija y de celular, los hogares rurales están en peor forma que el promedio a nivel nacional, particularmente los hogares más pobres. Llama la atención que en ambos casos, nacional y rural, el porcentaje de hogares con seguro de salud o con jefes con seguro de salud es mayor para hogares en los primeros quintiles. No obstante, estos porcentajes son menores para los hogares rurales. En cuanto al acceso a la electricidad, hay pocas diferencias entre el medio rural y el nacional. (Chiapa, 2009)

Estas carencias dentro de las poblaciones rurales impiden que se pueda observar un crecimiento tanto económico, político y social, ya que no tienen los elementos

suficientes para generar productividad principalmente en su Estado y por consiguiente a nivel nacional.

La transformación que ha sufrido el México rural respecto a su relación con los mercados y a las características de su fuerza laboral y sus fuentes de ingreso y empleo, no hacen más que volver a este segmento de la población mucho más vulnerable a choques macroeconómicos agregados que en cualquier otro punto en el pasado. Las estrategias de administración de riesgo de los pobres rurales se basan primordialmente en la diversificación del ingreso, la migración y la agricultura de subsistencia (Banco Mundial, 2005). El aumento del desempleo en los sectores secundario y terciario producto de la debilidad económica mundial limita las opciones de diversificación del ingreso, y los menores flujos de remesas afectan la eficacia de estrategias relacionadas con la migración. Por otra parte, al dedicarse los pobres rurales básicamente a la agricultura de subsistencia, el actual buen desempeño de la agricultura comercial les beneficia poco (Chiapa, 2009).

Como muestra Carlos Chiapa las poblaciones rurales son afectadas por cualquier cambio económico, como la crisis que se presentó en el 2008-2009 en Estados Unidos de América y la cual se vio reflejada en nuestro país por la dependencia que tenemos con el país vecino; aunque también se ven afectados por cambios sociales como las constantes migraciones que suceden en México, por el abandono al campo por la baja productividad que se observa, por lo cual se decide dejar de invertir pues en años recientes se pierde más de lo que se gana.

A esta situación es a la que se enfrenta el país mexicano, una pobreza rural donde habitan personas que necesitan atención gubernamental no solo económica sino también en cuestiones de capacitación para producir en agricultura y ganadería, que son los principales medios de producción en las localidades.

Ante este escenario, se ha planteado la importancia de crear políticas sociales que ayuden a combatir a la pobreza, principalmente la pobreza extrema; sin embargo

es necesario conocer qué es la política social, qué características deben considerarse al momento de elaborar y/o planear dicha política; pues no parece dar resultados al momento de ser implantadas en los lugares que habitan personas con escasos recursos.

Para este tema se abordará en el siguiente capítulo.

## **CONCLUSIONES**

- a) Dentro de este primer capítulo se concluye que existen diversos enfoques de pobreza, de acuerdo a los lugares y tiempos en los que se llevan los estudios de dicho fenómeno social, las tres organizaciones que citamos BANCO MUNDIAL, PNUD y CENEPAL, muestran que la pobreza no es solo de ingresos sino multidimensional, humana o social; y que por tanto existen diferentes tipos de pobreza como las que menciona el Plan Nacional de Desarrollo (PND) durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.
- b) En las múltiples características de pobreza, sobresalen (más allá de la falta de ingresos) la falta de participación en la toma de decisiones de una sociedad, exclusión social y falta de conocimiento, de educación; ésta última, importante, pues sin educación o conocimiento es más difícil cambiar las percepciones, valores y actitudes de las personas para mejorar su calidad de vida.
- c) Los tres autores mencionados, Paulette Diertelen Struck, Amartya Sen y Julio Boltvinik, consideran que la pobreza no solo tiene una variable sino que es multidimensional (como lo consideran las organizaciones tanto internacionales como nacionales) y que por tanto existen diferentes tipos de pobreza. La idea de pobreza que adecua a los fines de nuestra investigación es a la de Amartya Sen en virtud de que la privación de capacidades limita que los individuos puedan perseguir sus propios fines para mejorar su condición de vida, y no solo el ingreso.

## CAPÍTULO II

### POLÍTICA SOCIAL Y VARIABLES DE EVALUACIÓN

Hemos comprendido en el capítulo anterior que la pobreza es multidimensional<sup>4</sup>, y que en México, ha aumentado, datos oficiales muestran este aumento, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha reconocido que entre 2008 y 2010 la población en pobreza en el país tuvo un incremento de 48.8 a 52 millones de personas, y en ese mismo periodo se mantuvo la pobreza extrema en 11.7 millones y la carencia en el acceso a la alimentación aumentó de 21.7% en 2008 a 24.9% en 2010; por tanto, considerando que el total de población en el país es de 112 millones 336 mil 538 mexicanos<sup>5</sup>según datos del INEGI, observaremos que casi la mitad del total de población vive en situación de pobreza.

Ante las cifras anteriores, el problema de pobreza en México ha desencadenado preocupación en los años actuales, puesto que se observa que dicha situación no ha dado un cambio positivo a pesar de las distintas soluciones que se ponen en marcha para enfrentar esta situación.

Aunque en años recientes se viva en una idea de globalización y progreso, las constantes crisis económicas que han impactado al mundo como la ocurrida en los años anteriores (entre 2008-2009) afectan directamente al país mexicano provocando que la calidad de vida de sus pobladores no mejore; se vuelve a retomar el caso de los grupos más vulnerables porque ellos son los más afectados debido a la situación desventajosa en la que se encuentran, quienes difícilmente

---

<sup>4</sup> Según la CONEVAL, se considera que una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando tiene carencias tanto en el espacio de bienestar económico como en el de derechos sociales, es decir, la pobreza no se mide sólo por la falta de ingresos económicos sino también es necesario considerar los aspectos sociales, como la falta de participación, exclusión, acceso a la educación.

<sup>5</sup>Censo de Población y Vivienda de 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

tienen los recursos fundamentales para serle frente a algún problema o crisis en el país, como son los pueblos indígenas.

Dentro del contexto que vive el país mexicano, es fundamental resaltar el estudio y atención de los problemas sociales, tal y como lo es la pobreza, siendo un problema tan antiguo pero también actual en México, es por ello que en este país se implantan políticas sociales para darle respuesta a las demandas que la sociedad requiere y que esperan sean solucionadas en determinado momento, pretendiendo de esta manera responder oportuna y eficientemente a las demandas de bienestar de la población de acuerdo a los cambios y dinámica actuales de la sociedad.

Siendo la política social utilizada en gran medida para hacerle frente a la pobreza no se ven cambios reales y permanentes en aquellas personas que son beneficiadas por dicha política, por tanto, es indispensable que se regrese al estudio del análisis de la política social, es verdad que la implantación, es decir, la forma en cómo se pone en marcha los programas es fundamental, pero más lo es la evaluación, conocer sus fines por las que son creadas y lo que engloba llevar a cabo una política social eficiente redundando en el mejoramiento de la calidad de vida, sin que sea esto un asunto de inmediatez o como paliativos.

Es por ello que en este segundo capítulo se analizará la conceptualización y característica de las políticas sociales, que son creados para combatir principalmente la pobreza en México, con la finalidad de conocer la manera en que se debe realizar tanto en la teoría como en la práctica.

En primer lugar se buscará entender qué significa la Política social, posteriormente se manejarán características que la política debe tener al momento de elaborarla y sobre todo se hablará de la importancia del desarrollo humano en la política social, que es un factor primordial para lograr un cambio positivo en el combate a la pobreza, que irá de la mano de la participación de los beneficiarios de dicha política. Por último se analizará las escalas territoriales que comprende la Política social y en qué consisten los programa sociales.

## 2.1 CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

Las políticas sociales tienen sus orígenes en el Estado benefactor<sup>6</sup> que fue implementado por los países en desarrollo después de la segunda guerra mundial con la finalidad de cubrir los problemas que se presentaron en aquel momento, como el desempleo, la seguridad, bajos salarios, analfabetismo, ausencia de servicios públicos, desnutrición entre muchos otros más, teniendo como objetivo ir desapareciendo la desigualdad existente entre las personas dentro del ámbito del desarrollo económico y social.

La política social también tiene su origen en Alemania durante los movimientos y luchas sociales que surgen durante el periodo de 1880 y 1890, los cuales fueron más favorables principalmente para la clase trabajadora y que se utilizaron como medida de protección por parte del Estado, fue una manera de ayuda para los trabajadores que en ese momento se encontraban en una situación desventajosa o vulnerable.

Actualmente, se puede señalar que se utiliza para atender a la pobreza, olvidando que la política social, debe considerar diferentes términos, como atención a personas adultas, empresas, organizaciones civiles, mujeres, indígenas, puesto

---

<sup>6</sup> El Estado Benefactor en México tiene sus orígenes en el sexenio del General Lázaro Cárdenas, durante su gestión se dotó al Gobierno de nuevos instrumentos técnicos y políticos para intervenir en el proceso productivo, sentando las bases políticas del Estado Benefactor; el cual consistía en que el Estado aseguraba la protección social, mediante los derechos de vivienda, educación, servicios sociales y protección al empleo, es decir, darles los elementos necesarios y/o ayudarles a aquellas personas en situación de escasez, para mejorar su calidad de vida. ( Las reformas del Estado de México: Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal. 2012)

El estado benefactor en el caso latino logró, un avance importante, como en Europa en la revolución industrial; Estados Unidos enfrentándose a las guerras mundiales, enfermedades, etc., al poner en marcha el Estado Benefactor y también al estado Keynesiano, la economía tuvo un auge de desarrollo a la par de las democracias. En el caso de los países latinoamericanos, a pesar de tener democracias deficientes la invención del Estado Benefactor ha sido uno de los más interesantes y mejores del siglo XX porque logró acrecentar la clase media.

que lo social no es sinónimo de pobreza, y por tanto no se puede considerar únicamente como ayuda exclusiva para “personas pobres” es decir, no se realizan para un sector exclusivo o muy demandante sino para aquellas personas que necesitan, protección o apoyo por parte del Gobierno ya sea federal, estatal o municipal.

La Política social es un término utilizado en gran medida para hacer mención a la acción que lleva un determinado Estado con la finalidad de responder a las diferentes necesidades que una sociedad demanda en un momento determinado, además que son implantadas en la mayor medida para lograr la equidad y justicia social debido a las diferentes desigualdades que existen entre las poblaciones, principalmente por la situación económica, un ejemplo de esta situación es la desventaja que existe entre una zona urbana y una zona rural que no cuentan con los mismos servicios públicos para realizar sus actividades diarias y que por lo tanto los habitantes de cada zona tienen carencias diferentes.

No obstante, definir la política social es complejo pues éste puede conceptualizarse de acuerdo al lugar y el tiempo como lo plantea Jaime Sobrino Figueroa:

Es posible que el término política social tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del Estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad (Sobrino, 1995; 34).

La política social varía de acuerdo a cada país y tiempo, puesto que las necesidades y prioridades de cada lugar son diferentes y por ello tener un concepto universal de este término resulta difícil de elaborar, sin embargo, se puede considerar en nuestro primer intento de definir a la política social de la siguiente manera:

El término de política social tiene un significado aparentemente claro hasta que se enfrenta el problema de definirlo. Es probable que no exista una definición universalmente aceptada y algunos han sugerido que “la idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto”, sin embargo es posible distinguirlo en la literatura al menos cuatro perspectivas básicas de la idea de política social:

(...) d) La política social como una estructura para la acción. En este caso, la política social es tanto un producto<sup>7</sup> como un proceso<sup>8</sup>. Asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el texto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado. (Sobrino, 1995; 33)

Viendo de esta forma a la política social se encuentran dos primeras características, la primera busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad y la segunda, que es un proceso, es decir que no debe ser una política cerrada, sino que debe estar abierta de acuerdo a los cambios de las necesidades de la comunidad que se van generando al paso del tiempo, también al cambio de cultura y valores; por tanto no es una política concluida sino continua.

La política social enfocada en zonas rurales tiene el objetivo de lograr integrar a aquellas personas y aumentar la línea de desarrollo y progreso tanto social, económica y política; es por tanto necesario plantear la importancia y

---

<sup>7</sup> b) La política social como producto. Vista como producto, la política social consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad.

<sup>8</sup> La política social como proceso. Desde esta perspectiva de la política social es el proceso fundamental mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros. Las políticas sociales son permanentes y nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales. (Pobreza, política social y participación ciudadana, autor, Jaime Sobrino Figueroa)



responsabilidad que tiene el Gobierno tanto Federal, Estatal y Municipal dentro de la elaboración de una Política social para lograr su efectividad y alcanzar los objetivos planteados, que estos a su vez permitan observar impactos tanto reales como positivos en la vida de los que serán beneficiados. Retomamos principalmente la participación del Municipio, quien debería tener mayor incidencia para alcanzar los objetivos y el cambio real y permanente de la vida de los habitantes de su región, puesto que es en el ámbito local donde se generan las demandas y necesidades directamente de la población.

De esta manera, teniendo el debido acercamiento del Ayuntamiento con su población se puede conocer una visión más cercana de las necesidades de una determinada comunidad; con esta cercanía, teniendo las perspectivas de las personas de acuerdo a los problemas y la soluciones que se realizan para reducir su escasez tanto material como sociales (participación en la vida democrática del país, exclusión y la privación de capacidades), se podría resolver directamente el origen de los múltiples problemas que vive la comunidad.

Sin embargo no podemos olvidar que a pesar de tener una importante participación, el ámbito municipal tiene escasez en recursos y el presupuesto que se le asigna es muy limitado, aunque esto no justifica que su participación en la elaboración de las políticas sociales sean estáticas o nulas.

La responsabilidad que corresponde al gobierno es sumamente importante puesto que la Política social es derivada de las demandas que la sociedad realiza ante los representantes de su comunidad; sin embargo creyendo que se conoce las necesidades prioritarias (aunque no realizan un sondeo de las necesidades entre los habitantes) de una cierta población, la Política sociales en todo caso una política reducida o gubernamental mas no una política pública pues se realiza desde la Administración, es decir, desde el escritorio de un funcionario público pretendiendo lograr que la implantación de dichas políticas funcione y cumpla con los objetivos planteados y así obtener un mejor bienestar económico y social de la población.

Tendremos que plantear necesariamente que la Política social convertida ya en un programa gubernamental también es utilizada como un medio de legitimación por parte del Estado pretendiendo que a través de la creación de alguna política social se podrá obtener la existencia de una mayor confianza en el Gobierno, y se reduce por tanto, en simples instrumentos para obtener la legitimidad de la población, vendiéndose como una forma de ayudar “a los que menos tienen”, sin embargo la política social va más allá de solo un discurso político, es un sistema de protección social por parte del Gobierno para la sociedad que se observa vulnerable pretendiendo lograr una equidad, justicia e integración social, como lo menciona Eugenio Arriaga Cordero:

Los programas son el resultado de propuestas para la solución de problemas concretos, convertidos en medios para el cumplimiento de políticas. Un programa está integrado por recursos humanos, financieros y legales. (...) Podemos ubicar a la “política social” como un conjunto de programas de bienestar para la movilización y distribución de recursos gubernamentales para la sociedad y sobre el territorio. El objeto de la política y el gasto social es disminuir la brecha de las desigualdades sociales e impulsar el bienestar social a lo largo del territorio nacional, con ello, se busca cumplir los principios de equidad y justicia social (Arriaga, 2005:18-19).

El principal objetivo de la política social es disminuir las desigualdades sociales existentes entre los pobladores de determinado país, lograr la equidad y justicia social para que al final de la implantación de dicha política se impulse posteriormente el bienestar social o mejor dicho, se logre un bienestar común y principalmente una estabilidad económica y social del país.

Por tanto podemos observar que realizar una política social es sumamente complejo, puesto que en él se plantea la solución al problema de pobreza y que en su momento es prioridad darle respuesta para la pronta recuperación de una comunidad, en cuestiones de calidad de vida.

El concepto anterior de política social, la describe como un conjunto de programas sociales, y no específicamente uno, el cual está más acorde a la realidad de una comunidad determinada, puesto que en cada población existe más de un programa social que en conjunto deben complementar el trabajo para alcanzar el bienestar de una sociedad.

Cabría diferenciar en este momento a la política social de un programa social; la Política social son los lineamientos estratégicos, una planificación mediante el cual el Estado muestra su función social, y los programas sociales serían un instrumento u operación que de manera estratégica y a través de normas expresa su acción y política social que debe ejecutar. Son también acciones concretas y específicas para una población determinada buscando una contribución directa sobre la calidad y modo de vida de las personas por ser ellos indicadores del bienestar social, debe entenderse por tanto que aquí el beneficio está dirigido a todos los integrantes de alguna población que compartan características entre sí, para así satisfacer las necesidades más que individuales, las necesidades y demandas sociales.

La Política social es por tanto la intervención directa e inmediata del Estado como se menciona en el siguiente párrafo:

Se puede considerar a la política social como un conjunto de intervenciones públicas o del Estado en la sociedad, para contrarrestar situaciones consideradas injustas, que coadyuven en las condiciones de vida de la población que ha sido discriminada por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado (...) en este sentido, la política social está orientada a la prestación de una serie de servicios sociales, que atiendan las necesidades básicas de todos los ciudadanos, para que por medio de su ingreso puedan contar con alimentación, salud, educación y vivienda. (...) se denominan servicios sociales a las prestaciones especializadas, proporcionadas por el personal cualificado con el fin de ayudar a las personas en estado de necesidad o en situaciones-problema que no pueden resolver o superar sí mismas (Nateras, 2005; 76).

Como podemos observar las políticas sociales deben tener la máxima prioridad de establecer una mejor condición de vida para aquellos que se encuentran en una situación desventajosa tanto económica como socialmente, procurando que cuenten también con los servicios públicos necesarios para mejorar su calidad de vida.

La definición exacta de lo que es la Política social es compleja, pero nosotros nos referiremos a ella como el conjunto de acciones y/o programas sociales que el Gobierno lleva en marcha, dependiendo de la sociedad y el momento, es decir, del tiempo y el lugar donde se plantea alguna acción del Gobierno, junto con los elementos que considere pertinentes para realizar la intervención en la sociedad.

Necesariamente la Política social debe buscar erradicar la pobreza en la que se encuentra sumergida gran parte de la población mexicana en donde también hay personas indígenas que se encuentran en desigualdad tanto social como económica, sin embargo, la política social en México se utiliza principalmente para ganar legitimidad, obtener el reconocimiento de la población y no para darle solución real al problema de una comunidad.

El cambio no modificó la noción que tenemos del Estado, ni influyó en nuestra percepción del poder público: éste sigue justificándose en la medida en que busca paliar las diferencias y reducir los desequilibrios. (...) si bien el Estado tiene que tutelar el derecho de quien lo necesite y brindar protección a quien lo requiera, ello no significa que sea inevitable, ni mucho menos positiva, la dependencia de al menos una parte de la sociedad, pues ésta desemboca siempre en una determinada forma de paternalismo y – cuando la asignación del poder se decide en procesos electorales- en prácticas clientelares por lo general dirigidas a los más vulnerables, los económicamente débiles o los culturalmente atrasados (Hernández, 2008; 82).

No está de más mencionar que en México las Políticas sociales surgen en el siglo XX con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

en 1917<sup>9</sup>, es en los gobiernos posrevolucionarios donde se empiezan a considerar en la agenda gubernamental. La cuestión en México es la misma que cualquier otro país, es la estrategia para desaparecer las desigualdades entre la sociedad y combatir en gran medida la pobreza extrema de la población, no obstante, no han tenido éxito en la implantación ya que no se observan avances en cuanto a calidad de vida en los beneficiarios, aunque también es indiscutible lo difícil que es poder encontrar una solución acorde a todas las necesidades de una población, además que las desigualdades, pluralidades y multiculturalismos en nuestro país se han visto muy marcado en tiempos actuales por los diferentes factores que influyen en México como lo son, la globalización, la distribución de riqueza o ingresos, la discriminación, el desempleo, entre otros, por lo tanto es dificultoso el desarrollo equitativo al mismo ritmo de toda la sociedad mexicana; por lo que buscar la solución a todos los problemas es una tarea complejo, pero no por ello debemos

---

9

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

**Artículo 25o.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

**Artículo 27o, fracción XX:** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

solo implantar o copiar un modelo de otro país, sino analizar en qué está fallando la política social.

Contrario a eso, el objetivo tiene que ser otro: desarrollo social y, a la vez, crecimiento económico; calidad de vida para el mayor número posible y un acceso generalizado a los bienes materiales; libertad para el individuo y primacía de los derechos colectivos; participación de todos y acceso a la justicia para cada uno. Sólo de tal forma se puede vivir, más que la ilusión, la realidad democrática en la que lo importante no es recibir subsidios o participar de la asistencia pública, sino asumir y ejercer a plenitud la ciudadanía. (Hernández, 2008; 46).

Como se menciona, la política social debería reconocer la importancia de la participación ciudadana para lograr un cambio real de la sociedad y no únicamente dotarles de recursos económicos, es decir, las personas deben considerarse como actores activos mas no pasivos en la toma de decisiones de un país.

## **2.2 CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICA SOCIAL**

Comprendemos por tanto que la Política social en México surge como una política estratégica que realiza el Estado para lograr una sociedad equitativa y cohesionada permitiendo la integración social a las personas vulnerables, las cuales a través de esta acción, deberían dejarse de ver como personas diferentes o inferiores, para empezar a reconocerse como personas que pueden y tienen la capacidad de producir por sí mismos ingresos para solventar sus gastos cotidianos y personales.

Para llegar a tal condición de los individuos en una sociedad, se deben considerar las siguientes características al planearse o crearse una política social:

Universalidad: este principio garantiza que todos los ciudadanos gocen de los beneficios o servicios que el Estado está obligado a proporcionar a la sociedad, el criterio que lo rige es la no exclusión

y de esta forma garantizar los derechos universales del hombre y el ciudadano.

Solidaridad: aunque este principio contribuye a cumplir con el criterio de universalidad, parte del reconocimiento de que no todos los individuos participan en la misma proporción en la obtención de sus propios beneficios, las mayorías de las veces porque sus condiciones económicas no son iguales. Por tal motivo, los derechos y prestaciones que recibe la sociedad son proporcionales a sus aportaciones y necesidades.

La eficiencia: a través de este criterio se puede determinar la calidad y la cobertura de los servicios, a partir del principio de equidad, pero sin contraponerse a los principios de universalidad y solidaridad. Para lograr la eficiencia es necesario establecer un sistema de incentivos que permitan el mejor uso y asignación de recursos, de tal forma que se puedan maximizar los beneficios sociales y de esta forma cumplir con los objetivos de la política social (Nateras, 2005; 80).

Mediante estas características la Política social debe manejarse sin favoritismos o para lucros de índole político, debe ser Universal, en donde todos los ciudadanos puedan ser partícipes y tenga la misma posibilidad de ser beneficiados de dicha política, pero considerando el criterio de Solidaridad, que menciona que debe tomarse en cuenta los beneficios de acuerdo a las aportaciones y necesidades de las personas, puesto que como se ha venido mencionando, cada sociedad o cada individuo no tiene las mismas necesidades o carencias, y por ende no todos necesitan la intervención gubernamental.

Debe ser eficiente, dando solución al problema de manera pronta y permanente, estableciendo el mejoramiento de la calidad de vida<sup>10</sup> de las personas en

---

<sup>10</sup> Calidad de vida, en términos de los recursos de que dispone el individuo para poder controlar y dirigir conscientemente su propia vida. Concretando, la calidad de vida tendría que ver fundamentalmente con: a) disponibilidad de recursos en el ámbito de las necesidades básicas

condiciones de pobreza, es fundamental que sea el primer paso mediante el cual se rija la planeación para poder contribuir posteriormente al desarrollo social, pero sin caer al paternalismo, pues si eso sucede, no se fomenta la capacidad individual ni el desarrollo colectivo de las personas, es decir, no se logra que el mexicano muestre el interés para ser una persona productiva y activa, puesto que solo se dota de recursos para que los beneficiarios tengan ingresos mensuales o despensas para su alimentación pero no promueven acciones productivas que le den las herramientas a las personas y que puedan generar por sí solas ingresos que fortalezcan sus recursos, su bienestar social y económica.

Como hemos mencionado la política social es un conjunto de programas sociales, que permite cambiar la situación de pobreza y desigualdad en la que se encuentra una determinada sociedad, la cual tiene como objetivo disminuir las necesidades primordiales atendiendo directamente las demandas de los ciudadanos; aunque la política tradicional que se maneja no siempre considera la participación ciudadana, sino que se planea desde el Estado.

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que así mismo lleva a cabo la totalidad de las funciones actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto (Franco, 2001; 17).

Generalmente la política social se realiza desde un escritorio y no se considera a los ciudadanos para su elaboración, donde el Estado es el único actor importante, en consecuencia, el paradigma dominante debe cambiar a un paradigma emergente en los años recientes, siendo que se observa que la política

---

(alimento, vivienda y vestido, educación, sanidad y cultura); b) previsión por parte del Estado (única manera de asegurar que los menos favorecidos económicamente puedan beneficiarse) de un amplio abanico de servicios sociales; c) medidas arbitrarias por la sociedad para hacer frente a sus problemas sociales, una medida que muchas veces serán de estricta justicia social y distributiva. (Amalio Blanco, "Calidad de vida")



social no está funcionando en cuanto a las soluciones de los problemas, el Estado no debe ser el único responsable o interventor, ni tampoco el que evalúa.

El paradigma dominante, es estatista y por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. (...)

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además avivaría el compromiso de la comunidad con el programa (Franco, 2001; 22).

Es aquí donde se muestra la importancia de la participación de los propios beneficiarios de la política social, quien también son actores primordiales en la planeación de dicha política, debido a que ellos son los beneficiarios últimos de esta intervención del Estado, y por tanto al serlo, implica también ser los responsables de que estas acciones lleguen a feliz término, la cuestión que plantea Rolando Franco es que la participación de los ciudadanos no es solo al momento de ir creando una política, sino que debe ser de una manera corresponsable, en donde los dos actores estén comprometidos a que se cumplan los objetivos y esto permita mejorar la calidad de vida.

Ahora bien, la asignación de recursos juega un papel muy importante dentro de la política social lo cual tendrá que ser a través de una planeación estratégica y por tanto de una focalización clara, siendo ésta otra característica a considerar.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; o a los que tienen menos necesidades; o a los

más necesitados. Entre ellos, el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto *per capita* elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del programa (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas (satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo (Franco, 2001; 25).

Esto permitirá obtener una mejor eficiencia en cuanto a la implementación de la política social, porque se tendría un mejor manejo de los recursos que se destinan para la solución concreta de los problemas, teniendo un mayor impacto en los resultados, por ende, teniendo una buena focalización y prestando atención principalmente a aquellas personas que más lo necesitan sería más viable, en vez de dotar de recursos a una población sin observar quienes lo requieren primero.

Hasta ahora podemos decir que existen cuatro características principales en una política social, la primera es que debe ser Universal, donde todos los ciudadanos pueden ser partícipes; la segunda es la Solidaridad, en la que se debe dar de acuerdo a las necesidades y prioridades de las personas; la tercera es que debe ser Eficiente, dar pronta solución a los problemas; y por último debe ser Focalizada, esta permitirá que se atienda primero a las personas que tienen más

carencias y requieren intervención del Estado para solucionar su problema de pobreza.

## **2.3 POLÍTICA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO**

La política social no puede manejarse como se hizo en el modelo tradicional, únicamente desde la perspectiva del Estado, ya que los constantes cambios y demandas de una nueva sociedad reclaman que se realicen nuevos métodos de combate a la pobreza, esto implica que se apueste al desarrollo humano y la participación de la sociedad dentro de la planeación de la política social, como un objetivo primordial mediante el cual deberá manejarse para tener mayores impactos y cambios reales en las personas que serán o son beneficiadas.

Desarrollo humano implica reducir los niveles de desigualdad social tomando en cuenta: primero a las personas, permitiendo mecanismos de participación, generando la igualdad entre los seres humanos, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades, reduciendo los niveles de desigualdad social, tomando en cuenta factores económicos que se traduzcan en el capital humano, entendiendo por éste la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria (Solís, 2001; 45).

Silvia Solís menciona un punto importante que es la corresponsabilidad en el desarrollo humano, un compromiso tanto del Estado como de la sociedad para lograr un cambio positivo pero sobretodo permanente, de esta manera se obtendrá una disminución de desigualdad entre la sociedad; esto es, el Estado debe cumplir con su tarea apoyando a los ciudadanos pero no de una manera paternalista, sino dándole las herramientas para que cada persona sea capaz de elegir y conseguir sus propios medios para mejorar su calidad de vida, es decir, la responsabilidad no es únicamente del Gobierno.

Consideramos importante el trabajo en conjunto, pues sin ello, difícilmente se podrá solucionar los problemas, haremos alusión a la necesidad de que exista una Gobernabilidad real, en donde los todos los actores estén interrelacionados.

No se puede pensar en la disminución de la desigualdad social sin un Estado al servicio de los ciudadanos, ni se puede pensar en desarrollo humano sin una sociedad participativa y democrática, esto significa gobernabilidad.

La gobernabilidad y el desarrollo humano son dos conceptos indivisibles, no puede haber desarrollo humano sin un buen gobierno y el gobierno no puede calificarse de bueno si no sostiene al desarrollo humano (Solís, 2001; 44).

La gobernabilidad en la política social consistiría en lo siguiente:

“La gobernabilidad se entiende como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos”. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto a sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas. Se realiza con la participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas (Solís, 2001; 45).

La gobernabilidad por tanto, necesita de la participación de la sociedad, para que los mecanismos y procesos que realizan las instituciones públicas para solucionar los problemas sociales, en este caso, la pobreza, sean los más adecuados, y de esta manera los ciudadanos ejerzan sus derechos. Si no existe dicha relación es difícil que se dé un cambio positivo, pues no se puede trabajar únicamente desde el escritorio de un servidor público, porque volvemos a la misma política social tradicional, la cual no mantiene un cambio porque solo se implanta sin considerar las características y carencias particulares de una sociedad determinada; y por otra parte, la sociedad no puede ser un actor pasivo, debe hacer valer sus

derechos como ciudadanos pero debe ser consciente que su obligación también es contribuir a la elaboración de toda acción gubernamental y debe dar seguimiento para que los objetivos se cumpla, es decir, es fundamental que pida “rendición de cuentas”.

La importancia de tomar el desarrollo humano como objetivo de las políticas sociales actuales es porque, se pretende alcanzar un cambio social pero también individual, un progreso en el que todos los habitantes de la comunidad sean partícipes, lo cual implicaría más que dotación de recursos materiales, es decir, también es necesario considerar el desarrollo de capacidades de las personas.

Los gobiernos de los Estados deben centrar sus políticas sociales en reducir los niveles de desigualdad entre las personas, las regiones y los grupos sociales, lograr el desarrollo humano, quiere decir progreso socialmente, independientemente de su nivel de crecimiento económico fomentando otras potencialidades humanas y no sólo los bienes materiales. Más allá de los satisfactores materiales la gente valora otros beneficiarios, por ejemplo: la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de la opresión, violencia o explotación. La gente quiere tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. Como miembros de familias y comunidades la gente también valora la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y su cultura propia. Estas opciones deben conjugarse con las obligaciones, y los derechos, con los deberes, plasmados en las dimensiones del desarrollo humano (Solís, 2001; 47).

Lo que se pretende plantear dentro de esta investigación es que el solo objetos materiales o recursos monetarios a las personas no cambiará su situación de escasez, puesto que el ingreso no es el único indicador de la pobreza y por tanto no podrá solucionarse si solo observamos el ingreso que entra y sale de un hogar, la pobreza va más allá de ese factor, implica la privatización de capacidades que no le permite al individuo ser o hacer lo que a él le parezca correcto, como lo menciona Amartya Sen, es no tener la libertad de elegir, es carecer de

representación y participación ante la toma de decisiones en un país que se pronuncia democrático; sin tomar estos factores en el planteamiento de una posible política social para combatir a la pobreza estaremos cayendo de nueva cuenta a una política que solo dote de recursos económicos que no permite el desarrollo individual de las personas y el cambio en la educación, en consecuencia, no dejándoles desarrollar sus capacidades estaremos hablando de un retroceso, mas no de un progreso.

Somos testigos de una política social compensatoria y focalizada, donde se ha dejado la responsabilidad solamente en manos de los propios sectores involucrados o en otras formas organizadas de la sociedad civil, lo cual nos está llevando de retorno al predominio de la caridad, la beneficencia y el altruismo. Es básico ponderar la necesidad de garantizar, con la participación estatal, social y comunitaria, la cobertura adecuada y oportuna de los derechos sociales, lo que si bien no implica automáticamente la desaparición de la desigualdad social, si permite una decisión de combatirla, con plena responsabilidad pública y un total reconocimiento del derecho de toda la población en vías de alcanzar una verdadera justicia social (Arteaga, 2001; 68).

El replanteamiento de la política social es benéfico para un país como el nuestro, que ve en la política social una solución a medias, sin progreso permanente y que no tiene una evaluación cualitativa, la compensación social no puede ser el factor único que rijan la política e intervención del Estado.

Los cambios operados actualmente en todos los ámbitos del escenario mundial, con sus consecuentes reacomodos geográficos, económicos y políticos y particularmente su impacto en la vida nacional, obligan buscar alternativas para comprender la naturaleza, retos y desafíos. Examinar el sentido de esos cambios nos coloca frente a una serie de interrogantes sobre el futuro y el diseño de propuestas donde se contemple como las mayorías puedan acceder a una vida digna e integral, considerando entre

otras alternativas la construcción de su modelo de política asistencial inscrito en procesos de desarrollo social y no sólo de compensación social (Arteaga, 2001; 68-69).

A través del planteamiento que se ha venido realizando está claro que la política social no es un método erróneo para la solución de problemas específicos sino que se ha utilizado en algunas ocasiones en forma paternalista, o bien, no se ha cambiado el paradigma tradicional o dominante donde se cree que solo el Estado es el actor único en la solución de los problemas económicos, políticos y sociales, es por ello que no se observa un progreso permanente entre los habitantes.

En este orden de ideas es entendible el por qué el crecimiento observado no se ha traducido en desarrollo. Desarrollo y crecimiento no son idénticos. Este último se mide por el aumento de los índices globales de producción, y el desarrollo, por el contrario, exige que el crecimiento de los sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora de los niveles y de las condiciones generales de vida de la población. El desarrollo no pretende un mero incremento de las cantidades, sino una modificación en las calidades, no se trata de contar más sino de vivir mejor (Arteaga, 2001; 69).

Finalmente podemos plantear que en México se necesita cambiar el rumbo donde se dirigen las políticas sociales, es necesario que éstas cumplan con su objetivo primordial por la que fueron creadas, que es, el disminuir las desigualdades sociales trabajando a la par con un segundo objetivo, el desarrollo humano.

Los niveles de pobreza y pobreza extrema, con sus inherentes secuelas están llegando al límite de lo humanamente creíble. Hoy hay dos Méxicos diferentes, el México pujante, abierto a la modernidad, a los tratados de libre comercio, consumidor de bienes suntuarios y con un clima de paz. Pero el otro México es de pobreza, de desempleo, sin acceso de su población a los servicios y satisfactores de bienestar social, violento, inseguro, marginal, reprimido con conflictos políticos y sociales. (...) conocemos los

niveles de injusticia y la necesidad de los cambios en beneficio de los sectores mayoritarios de nuestra población; cambios que en verdad nos permitan avanzar para alcanzar la justicia social y dar respuesta a los derechos humanos en toda su magnitud. La pobreza no es un problema solamente de carácter económico; conlleva en sí misma factores y efectos políticos, culturales, sociales, éticos (Arteaga, 2001; 70).

La solución de pobreza no sólo necesita una política social que siga manejándose de forma tradicional, en donde sólo se realizan acciones según el Gobierno, es necesario plantear en las políticas sociales el origen de los problemas, el contexto en que se desarrollan, los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y sobre todo la participación de la población.

A la caracterización clásica de la pobreza como insuficiencia de recursos económicos, hoy debemos añadir la ruptura de los vínculos sociales y la precariedad de los significados y los valores. En consecuencia hay una ruptura de lo económico, lo social y lo vital; por tanto sólo nuevas alternativas de participación social y comunitaria, así como de responsabilidad estatal, tienen algunas garantía para enfrentar un sistema de organización social que expulsa cotidianamente a grande sectores de la población y construye el bienestar de unos cuantos a costa de la desprotección de muchos otros. Por ello la reiteración de concebir a la asistencia social como una política social de primer orden, como un derecho social improrrogable (Arteaga, 2001; 70-71).

Por último planteamos que el bienestar social es un derecho que permite que disminuyan las desigualdades sociales, objetivo de las políticas sociales, sin que se logre este bienestar no podremos hablar de una solución ni resultados positivos de cualquier acción e intervención gubernamental. Pero para ello se necesita una corresponsabilidad y un trabajo en equipo, en este caso del Estado y la población, el Estado inclinándose al apoyo más que material al desarrollo humano, y la población a trabajar en lo que responde a desarrollar sus capacidades



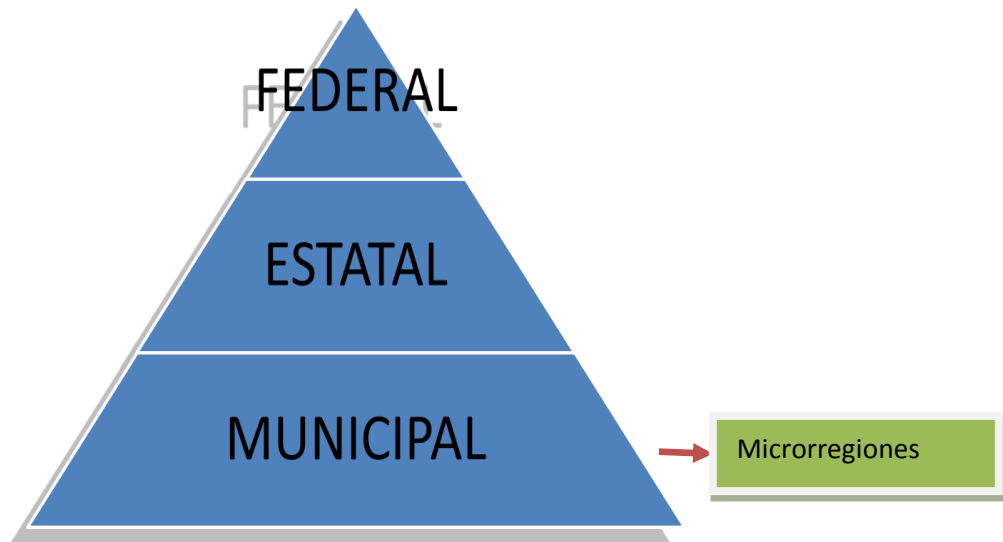
intelectuales y físicas para ser capaz de producir sus propios medios alcanzando así un progreso individual y colectivo, aprender a ser productivo, un participante activo y no pasivo en la toma de decisiones en la vida política, económica y social de un país.

El derecho social es entonces compensador de las desigualdades sociales y colectividad y la universalidad son sus principios básicos, siendo un patrimonio inalienable de la sociedad y de cada país en particular. El derecho es una ordenación dirigida al logro del bienestar social de las personas y de los pueblos, por tanto la asistencia social en tanto un derecho social, supone un orden y una integración de voluntades y esfuerzos cuyos enlaces tienen como fundamento al hombre socialmente logrado y el Estado socialmente integrado (Arteaga, 2001; 71).

El desarrollo humano debe ser más que una característica de una política social, debe ser un eje rector, que permita el desarrollo de capacidades de los ciudadanos, que se logrará junto con la gobernabilidad, con una corresponsabilidad de todos los actores involucrados en una sociedad en situación de pobreza multidimensional.

## **2.4 ESCALAS TERRITORIALES DE LA POLÍTICA SOCIAL**

La política social tiene como principal objetivo desaparecer las desigualdades sociales, comprende diferentes escalas territoriales, éstas con la finalidad de facilitar la distribución justa y equitativa de los recursos con los que cuenta el Gobierno mexicano; las cuales son: Federal, Estatal y Municipal; de éstas se derivan los diversos programas sociales que se implantan para combatir el combate a la pobreza, se pueden representar de manera gráfica de la siguiente manera:



La Constitución Federal, las constituciones estatales, las leyes de la administración pública tanto federal como estatal, así como los bandos municipales establecen las modalidades legales de relación entre los niveles de gobierno.

Los recursos derivan desde el ámbito federal, posteriormente se establecen en cada entidad federativa y finalmente estos recursos tienen que llegar al ámbito local, donde el Ayuntamiento toma el papel de ejecutor de los programas, a pesar de no tener autonomía suficiente.

La situación de marginación y rezago social que presenta más de la mitad de los municipios del país y la contrastante desigualdad que se observa a nivel nacional entre entidades federativas, a nivel estatal entre los diferentes municipios de cada estado, y a nivel municipal entre sus diferentes localidades, determina la necesidad -en el ámbito de la política pública- de contar con estrategias diferenciadas de desarrollo local y regional, que tengan como objetivo último cerrar las brechas de desigualdad que existen en el país. (SEDESOL, 2012)

Es fundamental que se tenga un enfoque territorial bajo el cual se articulen acciones necesarias para brindar oportunidades a la población que habita estos territorios.

A pesar que en todos los niveles de gobierno existen problemas, nos enfocaremos al Municipal, donde se encuentra las diferentes microrregiones que tienen localidades con bajo recursos y con mayor índice de marginación en el país.

Planteando este problema es fundamental en este trabajo considerar principalmente las microrregiones, dado que éstas están determinadas por la SEDESOL, y en las cuales se deben llevar a cabo acciones como de infraestructura social básica, salud, educación, deporte, vivienda, entre otras. Para llevar a cabo la determinación de las diferentes microrregiones la SEDESOL tiene la Unidad Administrativa de Microrregiones que es un área de la Subsecretaría de Desarrollo Social Humano que busca articular los tres ámbitos de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) del país. Con un enfoque territorial de atención a la pobreza, la Unidad de Microrregiones apoya el desarrollo de las personas que habitan en el municipio y las localidades con los mayores índices de marginación del país.

Las diferentes escalas territoriales deben tener coordinación en cuanto a la distribución de recursos, no obstante la realidad parece ser otra:

El ejercicio de gobierno entre estos tres ámbitos en general es sumamente complejo y lo es particularmente en materia de políticas sociales. Lejos de tratarse de un federalismo cooperativo el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado a la vez que ejercieron una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país. Por otra parte, en las capitales estatales, donde coexisten las autoridades del gobierno estatal y municipal, es donde las relaciones intergubernamentales más se tensan porque es allí donde los límites de las competencias entre uno y otro ámbito no suelen ser claras, particularmente, cuando se trata de gobiernos de diferente partido político (Ziccardi, 2012).

Es por ello, que ante esta situación se necesita tener una mejor cooperación y corresponsabilidad entre los ámbitos de gobierno en cuanto a la distribución de recursos económicos y la elaboración de la política social, para lograr un cambio real, positivo y permanente en la sociedad donde son implementadas las políticas sociales.

Las microrregiones funcionan para el enfoque a las zonas prioritarias que necesitan atención por parte del gobierno, son en éstas donde se encuentran poblaciones de rezago social y marginación, como las zonas con personas indígenas siendo las últimas que reciben el presupuesto que deriva del ámbito federal.

## **2.5 PROGRAMAS SOCIALES**

Hemos abordado el tema de Política social, el planteamiento, elaboración y características de la misma, pero ahora es fundamental conocer o diferenciar ésta con los programas sociales.

Los programas sociales son una forma de instrumento u operación que de manera estratégica y a través de normas expresa su acción y política social que debe ejecutar. Son también acciones concretas y específicas para una población determinada buscando una contribución directa sobre la calidad y modo de vida de las personas por ser ellos indicadores del bienestar social

Por tanto es considerable que estos programas se complementen con políticas públicas que tengan como objetivo principal la justicia social, mediante las cuales puedan exista la participación de los ciudadanos, en este caso, es importante conocer las opiniones de los próximos o ya beneficiarios de algún programa social con la finalidad de disminuir las causas estructurales de la pobreza, la marginación, la migración y la delincuencia, siendo estos, problemas que presenta la sociedad mexicana.

Otro punto a considerar es el problema de educación, principalmente por el rezago educativo existente en el país, el interés ante este derecho, obligación y servicio se va perdiendo en las personas, debido a que, al vivir en esta situación de carencias los ciudadanos prefieren buscar primero su alimento de un día que adquirir conocimiento en un aula escolar; también es primordial tocar el tema de la salud, puesto que este problema ha ido empeorando al pasar del tiempo, las malas condiciones de vida debido a la pobreza han contribuido al desgaste de la salud en zonas rurales, en consecuencia, una población enferma no permite que se obtenga un desarrollo pleno y un mejoramiento económico, político y social del país mexicano; porque ante esta problemática se piensa en mejorar la salud más que participar en la toma de decisiones de un país o tener conocimientos sociales y científicos.

La sociedad demanda que los programas sociales solucionen los problemas a fondo y permanentemente, teniendo ellos la participación conveniente para mejorar dichos programas que se plantean en las políticas sociales para llevarlos a la práctica, como lo menciona Ernesto Cohen Rolando Franco.

La política social, como cualquier otra, tiene un elemento político y otro técnico (...). Para ello deben incorporar tanto lineamientos adecuados como los avances técnicos para el diseño y puesta en práctica de la política social.

- i) Realizar diagnósticos adecuados. No es posible que una política social sea eficaz y que utilice eficientemente los recursos existentes si no dispone de un análisis objetivo de la situación social a modificar. No basta las descripciones cuantitativas de las carencias de la población. Es necesario también poseer otra información que permita su interpretación. Así, el diagnóstico debe hacerse teniendo en cuenta los problemas que se pueden abordar. Ello permite establecer prioridades. En algunos países hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido que se intente abordar problemas solucionables una vez

satisfechas aquellas necesidades fundamentales. (Cohen, 2003:  
32)

Es interesante el análisis que Cohen realiza puesto que se retoma entonces la importancia de la participación ciudadana dentro de la elaboración de programas sociales para poder satisfacer las necesidades primordiales en alguna comunidad y principalmente debe ir destinado a aumentar capacidades para erradicar la pobreza como se plantea en el primer capítulo. Puesto que los habitantes son los mejores indicadores que nos permitan conocer si los programas sociales funcionan adecuadamente o si necesitan mejoras o bien plantear o elaborar otro; pues la finalidad de todo programa debe ser mejorar las condiciones de vida de la población a la que están destinadas, y por lo cual tienen que ir de acuerdo con las necesidades reales de una comunidad, se trata por tanto de que en conjunto con los ciudadanos, se logre el desarrollo de la localidad y que no sólo sean programas sociales sino que sean incentivos, fortalecimientos y cimientos que generar empleos o fortalecer los que ya se tienen.

## **2.6 EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**

La política social convertida en sus últimas etapas en programas sociales, requiere para la mejora de sus operaciones una evaluación; esta evaluación debe llevarse a cabo de manera continua, para conocer cuáles son las fallas que existen al momento de implantarlas en una población determinada.

La importancia de la evaluación de los programas sociales, es que a través de ella se puede observar si logra sus objetivos eficientemente, pero principalmente es necesario que se evalúe para conocer el impacto que tiene al momento de ser implantadas, más que para saber si se lograron los resultados, no obstante, en México es incuestionable que se realizan evaluaciones de los programas sociales, cada año, mes o cuatrimestre, finalmente éstas están sometidas a revisión de sus objetivos y metas, pero ésta evaluación por resultados o cuantitativa no nos permite conocer cuál es el cambio en el lugar donde se llevó a cabo el programa,

es decir, si existe una mejora en la calidad de vida de las personas, y si todo esto les permitirá tener un desarrollo tanto económico como social permanente.

Un programa social se puede evaluar en cuanto a las necesidades que cubre, en lo que refiere a su conceptualización y diseño, en su ejecución, y al impacto y eficiencia. Para este punto, cabe señalar que la evaluación no es un proceso estandarizado y único, sino que, por el contrario, está caracterizado por los conflictos y negociaciones entre los evaluadores y las partes interesadas (Salas, 2012)

Para realizar este tipo de evaluación se requiere la participación social, de las personas involucradas directa o indirectamente de los programas. Es por tanto, que se requiere la evaluación y análisis de dichos programas sociales implantados por algún Gobierno tanto Estatal, Federal o Municipal de manera cualitativa, y que a través de ello se tenga la percepción de los ciudadanos, para conocer los cambios en calidad de vida y si se solucionan las necesidades básicas o primordiales de la sociedad, más que conocer si se cumplen los objetivos, metas o planes, o si se alcanzan o logran durante la vigencia del programa. Así también es considerable mencionar que los métodos que se implantan en algunas evaluaciones no son las más adecuadas o simplemente no muestran la realidad social.

Los programas sociales presentan una serie de problemas, que en algunos casos han contribuido al fracaso de cualquier política social implantada por el gobierno; puesto que ésta no satisface las necesidades de una sociedad determinada, pues no solucionan los problemas de fondo; ya que los programas sociales no tienen una coordinación o carecen de una planeación y estrategia.

Por consiguiente, la importancia de la evaluación cualitativa de un proyecto o programa social radica en el hecho de que a través de ella se podrá conocer si el proyecto satisface las demandas de los ciudadanos y si éste debe continuar, modificarse o en su defecto, cancelarse, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones gubernamentales y la Calidad de vida de la población. Por ello, los

programas deben consistir en una combinación de medidas de alivio de la pobreza a corto plazo con medidas tendenciosas a eliminar sus causas más estructurales y así mejorar la Calidad de vida. En los programas sociales es necesario analizar el impacto mediante las perspectivas de los beneficiarios más que los resultados que se tiene al tomar la decisión de implantarlas y llevarlas a cabo en alguna población determinada.

La pobreza en México aún persiste y en algunos lugares se intensifica por lo que es necesario hacer un análisis de programas sociales tomando en cuenta el contexto en donde se lleva a la práctica, con la finalidad de conocer el impacto y el cambio (si es que existe) para poder mejorar la política social o realizar una nueva que sustituya a la que deberá desaparecer; pero para esto se tiene que hacer una evaluación más que cuantitativa, una cualitativa que permita conocer directamente las consecuencias positivas o negativas que tiene su implantación en una comunidad determinada.

Como hemos mencionado implantar una Política Social implica un trabajo complejo, pero teniendo una buena planeación dentro del presupuesto que se destina para la elaboración de dichas políticas se podrá tener mejoras, cubriendo sino es que todo el problema, al menos la mayor parte de la demanda que se le impone por parte de la sociedad al gobierno federal, estatal y local.

En suma, reproducir a nivel local la demanda-apoyo (generando pequeños Estados de bienestar o proyectándolos al menos) es sin duda el modo pragmático de ganarse a los votantes y tomar ventaja en una elección, pero es, sobre todo, la confirmación de que aún no se ha entendido en que consiste la democracia a otro en la medida en que todos asumamos, desde este enfoque, el desafío de construir la política desde abajo y dentro de la comunidad, habrá un México más integrado y, a la vez, heterogéneo, uniforme en su proyección exterior; en el que construye proyectos de vida colectiva y en donde la mejor oferta política, más que una obra, un servicio o una gestión, sea la



posibilidad de conducir cada uno de ellos su propio destino  
(Hernández, 2008:45).

No podemos decir que la única responsabilidad dentro de una Política social para que llegue a ser un programa satisfactorio sea solamente del Gobierno en turno, sino que también implica un alto grado de responsabilidad de la sociedad que será beneficiada, puesto que implica un compromiso, el no esperar que se le otorgue un apoyo y que éste no realice ninguna actividad para ser una persona productiva; más bien es un acto de corresponsabilidad entre el Gobierno y la sociedad, un trabajo en conjunto.

Los programas sociales son un apoyo social para abatir brechas de desigualdad y que van contribuyendo mejoramiento a futuro en calidad de vida, cabe mencionar que el reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza y, al mismo tiempo, coordinar la política económica y social para elevar el ingreso y el empleo de la población en general, especialmente la que se encuentra en situación de pobreza multidimensional.

## **CONCLUSIONES**

- a) La Política social es un término utilizado en gran medida para hacer mención a la acción que lleva un determinado Estado con la finalidad de responder a las diferentes necesidades que una sociedad demanda en un momento determinado, además que son implantadas en la mayor medida para lograr la equidad y justicia social, sin embargo, adoptamos el concepto que menciona Eugenio Arriaga: la “política social” es un conjunto de programas de bienestar para la movilización y distribución de recursos gubernamentales para la sociedad y sobre el territorio.
- b) La diferencia entre política social y programa social es: la Política social son los lineamientos estratégicos, una planificación mediante el cual el Estado muestra su función social, y los programas sociales serían un instrumento u

operación que de manera estratégica y a través de normas expresa su acción y política social que debe ejecutar.

- c) Las características de la política social son: **Universalidad**: este principio garantiza que todos los ciudadanos gocen de los beneficios o servicios que el Estado está obligado a proporcionar a la sociedad, el criterio que lo rige es la no exclusión, **Solidaridad**: parte del reconocimiento de que no todos los individuos participan en la misma proporción en la obtención de sus propios beneficios, las mayorías de las veces porque sus condiciones económicas no son iguales y la **Eficiencia**: a través de este criterio se determina la calidad y la cobertura de los servicios, a partir del principio de equidad.
- d) La importancia de tomar el desarrollo humano como objetivo de las políticas sociales actuales es porque, se pretende alcanzar un cambio social pero también individual, un progreso en el que todos los habitantes de la comunidad sean partícipes, lo cual implicaría más que dotación de recursos materiales, es decir, también es necesario considerar el desarrollo de capacidades de las personas.

## **CAPÍTULO III:**

# **PROGRAMAS SOCIALES EN EL PUEBLO INDÍGENA “GUADALUPE CACHÍ”, IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO**

Los programas sociales, tienen como principal objetivo abatir las desigualdades entre la sociedad, en capítulos anteriores hemos mencionado que ante el problema constante de personas que padecen necesidades básicas y que no pueden cubrirlas, como lo es la alimentación, salud o educación, el gobierno mexicano implementa políticas sociales para mejorar las condiciones de pobreza en la que se encuentran millones de mexicanos y mexicanas.

En el país, existen diversos programas implementados desde el ámbito federal, estatal y algunos municipales, que se dirigen a las personas en situación de pobreza, principalmente extrema.

El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es uno de los programas sociales que ha implantado el gobierno mexicano, para dar solución a los problemas que enfrenta el país, principalmente de pobreza, este programa que en su comienzo en México tenía como nombre “Programa Nacional de Solidaridad” (Pronasol en los años 1989-1994), posteriormente “Progresá” y que cambia a su nombre actual en el sexenio de Vicente Fox Quesada; se ha mantenido, en un largo periodo, como una política social que otorga apoyos económicos, principalmente a aquellas personas que no cuentan con los recursos para adquirir la canasta básica para su alimentación.

Desde su puesta en marcha se han hecho varios estudios sobre el impacto que tiene en las comunidades implantadas, no obstante los estudios son más cuantitativos que cualitativos, por tanto la percepción que las personas beneficiadas y no beneficiadas tienen sobre el programa social no se encuentra reflejada en los resultados finales de la evaluación realizada.

La importancia de retomar dicho programa es porque es uno de los más reconocidos a nivel nacional por la sociedad y quien en el 2010 beneficiaba más de 5.8 millones de familias mexicanas, que representan aproximadamente 26 millones de personas, distribuidas en 97,053 localidades de 2,445 municipios, en las 32 entidades federativas del país, de acuerdo a su padrón de beneficiarios, no obstante no se percibe un avance en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la solución al problema de pobreza no parece ser evidente, como se mostrara más adelante.

En el caso del Estado de México, otro programa importante, aunque con menos antigüedad que el de “Oportunidades” es el programa “Apadrina un Niño Indígena”, también reconocido como una política social, implantado por el Gobierno del Estado de México y coordinado por la Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), dirigido a aquellos niños que son indígenas y que viven en uno de los 125 municipios del Estado.

Este programa es creado durante la gestión de Enrique Peña Nieto como Gobernador en el Estado de México, sigue vigente y actualmente los niños indígenas siguen recibiendo el apoyo de los diferentes servidores públicos y parte de la iniciativa privada.

Analizaremos también este programa social porque éste a comparación del programa federal (“Oportunidades”) está creado para un grupo específico (indígena, como el mazahua, otomí) que vive en pobreza.

Primero, mencionaremos características de cada programa y posteriormente lo contrastaremos con la realidad de un pueblo específico perteneciente a un grupo étnico, el “mazahua”, ubicado en el municipio de Ixtlahuaca, Estado de México, el cual se considera como una comunidad con rasgos indígenas y que vive en situación de pobreza.

La finalidad de este análisis es conocer cómo se maneja estos dos programas sociales, que tienen como principal objetivo combatir la pobreza; el Programa de

Desarrollo Humano “Oportunidades”, que no está creado para un grupo exclusivo sino para todos aquellos que viven en situación de escasez y necesidades primordiales, y el de “Apadrina un Niño Indígena” que está dirigido a un grupo considerado como vulnerable, es decir el indígena.

#### **4.1 PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO “OPORTUNIDADES<sup>11</sup>”**

El programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, es un programa federal implementado en toda la República Mexicana a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el principal objetivo de erradicar la pobreza extrema en el país. Está dirigido hacia aquellas personas que viven en una situación de desventaja, para adquirir y acceder a los mismos servicios que el resto de la sociedad, como lo es la educación, salud, servicios públicos (drenaje, luz, agua), entre otros, y que no tiene la posibilidad de adquirir alimentos saludables y por tanto no pueden llevar una dieta balanceada que fortalezca su salud.

Los tres componentes principales dentro de este programa son: la Salud, la Alimentación y la Educación.

Asimismo, una de las principales características de este programa ya con el nombre actual “Oportunidades” es considerar a la mujer como el pilar de la familia, dándole a su vez la importancia y reconocimiento para ser ellas las que reciba directamente el apoyo. Dando mayor participación al género femenino.

---

<sup>11</sup>La Real Academia de la Lengua Española dice:

#### **OPORTINIDAD:**

(Del lat. *opportunitas*, *-ātis*).

1.f. Sazón, coyuntura, conveniencia de tiempo y de lugar.

2. f. pl. Sección de un comercio en la que se ofrecen artículos a un precio más bajo del que normalmente tienen.

Otro punto que se plantea es la corresponsabilidad entre los beneficiarios y el Gobierno, llevándolo a la práctica se obtendrá un mejor resultado en cuanto a los servicios que se otorgan en nutrición, educación y salud, es decir, abarcando los tres componentes principales del programa ya no existirá un solo responsable sino que todos los involucrados tienen la obligación de participar en la mejora de los servicios y el bienestar familiar.

Un elemento fundamental en este programa, que marca un rompimiento con programas sociales anteriores, es la importancia que otorgó al núcleo familiar mientras que anteriormente las acciones se dirigían a individuos o a comunidades. Se asumió como requisito la corresponsabilidad de la familia para el cambio de las condiciones de vida. Así, la corresponsabilidad familiar se tradujo en el compromiso, a cambio de la transferencia monetaria, de usar la oferta estatal de servicios de nutrición, educación y salud. Asimismo, consideró a la mujer como el punto focal entre la familia y el Programa: es ella quien recibe las transferencias y asume los compromisos (Aguilar, 2008:89)

De esta forma se comienza a otorgarles la misma responsabilidad a la sociedad, en específico a los beneficiarios de los programas sociales.

El programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” desde sus inicios va estableciendo desde la misma forma los objetivos por los que entrará en operación dicho programa, pretendiendo de esta forma crear más oportunidades por igual a los mexicanos.

Con la publicación del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo), el Progreso pasa a denominarse Oportunidades, ampliando el panorama de las acciones para impulsar nuevas capacidades: la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio y la protección contra los riesgos. De este modo, se definieron los siguientes objetivos:

- a) Generar la igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables.
- b) Promover la calidad de vida de los indigentes, en especial los indígenas;
- c) Hacer de la equidad su principio básico.
- d) Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias de modo que permitan incrementar el ingreso de la población marginada.
- e) Fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario (Aguilar, 2008;89-90)

En el segundo capítulo se mencionó que la importancia de la creación de una política social es desaparecer las brechas sociales, lograr la equidad entre la sociedad, y desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias; hasta ahora no es cuestionable que en los documentos oficiales están dentro de los parámetros para la que fue creada, pero es necesario contrastarlo con la realidad de las personas, es decir, con la vida cotidiana de los beneficiarios.

## **Misión y Visión**

En todas las organizaciones, empresas o planes es necesario conocer la misión y la visión que contemplan, con la finalidad de comprender a primera instancia, la razón por la que fue creada y a hacia donde pretende llegar con la aplicación de sus estrategias. En este programa “Oportunidades” es primordial conocer hacia dónde va la implantación de la política social.

Comenzaremos analizando la misión de este programa que se encuentra en su página oficial la cual es:

*“Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores*

*oportunidades de desarrollo económico y social”. (SEDESOL; 2012)*

Ante esta misión, observamos que la razón de ser de dicho programa es combatir la pobreza y ayudar a la superación de aquellas personas que lo padecen, para que puedan acceder a nuevas o mejores oportunidades principalmente de trabajo. Aunque la misión por la que fue creada está de acuerdo con las razones de la existencia de una política social, es necesario conocer desde la perspectiva de las personas beneficiarias si se está cumpliendo o no con la misión establecida.

Por otra parte su visión que debe de ir a la par con la misión, contempla a México de la siguiente manera en el año 2030:

*“Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado” (SEDESOL; 2012).*

Considerando que la visión es aquel futuro deseado a donde se pretende llegar ya sea a corto, mediano o largo plazo, dicho futuro debe ser viable y factible. Sin embargo, ante la visión que el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” se ha propuesto, es poco probable para el año 2030 llegar a tan ambiciosa finalidad, pues han pasado varios años de su implantación en los diferentes Estados del país y no se puede contemplar un avance en cuanto un desarrollo económico y social que sea permanente, en cuanto a número de beneficiarios podemos decir que se tiene un aumento pero solo es numérico, pero eso no garantiza que exista una transformación del país a uno donde no exista la pobreza en un lapso de 17 años.

La visión establecida por el programa permite mencionar que articular incentivos para la educación, salud y nutrición no es sinónimo de cambio en cuanto a calidad de vida. El fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza y la erradicación del mismo, implica más que solo otorgar incentivos.



## **Criterios para la incorporación de las familias al programa**

Los criterios que se consideran para que una familia pueda acceder y ser beneficiaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades son los siguientes:

- Inclusión de las zonas de atención

El primer paso es que las personas vivan en zonas que demanden atención de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO)<sup>12</sup>, se le da prioridad a aquellas zonas donde la concentración de hogares en condición de pobreza es mayor, tanto en el medio rural como en el urbano.

- Criterios para la identificación de familias

Ya conocidas las zonas de atención se recopila información socioeconómica de las familias casa por casa en la localidad para valorar la pobreza en la que se vive. Para que se identifique a las familias que serán beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes para todo el país, mediante el cual se considera la condición de residencia rural-urbana de los hogares.

- Conformación de Comités de Promoción Comunitarias

Estos comités son una organización de las titulares como beneficiarias, integrado por el conjunto de vocales nombradas por las madres de familias; éste comité tiene como función establecer una vinculación más estrecha entre las familias y el personal de los servicios de educación y salud, así como también canalizar sugerencias y solicitudes de los beneficiarios.

---

<sup>12</sup>La misión del Consejo Nacional de Población (CONAPO) es la planeación demográfica del país a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular sus objetivos a las necesidades que plantan los fenómenos demográficos.

Estos son los tres principales criterios para incluir en el programa a las personas que tienen menos recursos económicos y que viven en zonas de pobreza que necesitan atención inmediata.

### **Operación del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”**

La coordinación nacional del programa social “Oportunidades” en los Estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales<sup>13</sup> donde se involucran tanto a los responsables federales como los estatales que están vinculados a la operación del programa.

Esta coordinación intersectorial e interinstitucional, es considerada ahora un elemento innovador dentro de la Administración Pública, pues en ella se involucran todos los sectores e instituciones, teniendo una mayor participación de todos los interesados, responsables y beneficiados del programa en el país. Con esta coordinación se pretende tener un mejor acercamiento a los beneficiarios e ir mejorando el programa social para que el bienestar económico y social se vea reflejado en un cambio próspero, verdadero y permanente en cuanto a calidad de vida.

En conjunto con la coordinación, es importante mencionar que también se creó un grupo de elementos (incluye alimentos, útiles escolares, becas, medicinas y servicios de salud) que pudiesen ofrecer a aquellas familias que se encontraban en situación de pobreza, de tal forma que al dar esos recursos, se promoviera al mismo tiempo la autosuficiencia para que en el futuro dejaran dichas familias de depender del Estado y de su intervención. De esta manera se pretende cumplir con la misión del programa que establece que combatiendo la pobreza se irá desarrollando a la par las capacidades básicas de los individuos.

---

<sup>13</sup>Los Comités Técnicos Estatales son Instancias de coordinación interinstitucionales en donde participan las autoridades de los organismos y dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales.

Después de crear la canasta básica según el programa “Oportunidades”, se decidió que cada célula familiar por las que está integrado, recibiría de manera directa los recursos de acuerdo al número de hijos y su situación en particular sin que exista ningún intermediario. La ayuda económica se recibe directamente, esto con la finalidad de que no exista un desvío monetario.

De esta manera las familias que entran a Oportunidades reciben una tarjeta o talonario que les permita cobrar su apoyo económico en diversas instituciones cada dos meses siendo las responsables las madres de familias de cobrar dicho apoyo. Como se mencionó en párrafos anteriores la mujer cobra importancia en la procuración del bienestar familiar, además que se considera a ella la más cercana y conocedora de las necesidades principales de su hogar.

Es importante mencionar que para que las personas sigan recibiendo este programa, es necesario que los niños asistan a la escuela y continúen sus estudios, además de asistir periódicamente a los centros de salud, lo mismo que las madres de familia. Lo cual podría ser una razón más del porque no se ha visto un cambio en la situación de aquellas personas que se encuentran en “pobreza”, pero eso lo analizaremos más adelante.

### **Características de una política social reflejada en el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”**

En el capítulo dos se describió las características que debe llevar una política social para considerarla como tal, y conociendo los lineamientos generales en los que se basa el Programa “Oportunidades” podemos observar que el primer criterio que es la **Universalidad** se considera en el planteamiento del programa.

El programa social, está dirigido a toda la población en general, no se debe excluir a ninguna persona al momento de considerar a una familia para incluirla al programa, siempre y cuando exista la necesidad de recibir el apoyo y situación de

pobreza, de esta forma la Universalidad debe alcanzarse, contribuyendo a la garantía de los derechos universales del hombre; desde este punto el programa está hecho para todos sin que nadie esté exento, todos deben ser evaluados de acuerdo a las necesidades de su hogar, para observar si necesitan obtener el programa o no.

El segundo criterio que debe considerarse es la Solidaridad que va de la mano con la Universalidad, cuestión que nuevamente al menos en los documentos oficiales se encuentra estipulado.

La **Solidaridad**, parte de la idea de que todos los individuos participan en la misma proporción para obtener sus propios beneficios, es decir, y al igual que en la Universalidad todos participan y no son excluidos, solo que en este caso, de acuerdo a las diferentes condiciones económicas en las que viven las personas se les proporciona la ayuda.

La tercera característica de una política social a considerarse al igual que los otros dos anteriores es la **Eficiencia** en la que se debe regir el programa, de tal forma que al término de un tiempo, los beneficios que obtengan las familias sean permanentes y de ésta manera cumplir con los objetivos principales del programa. De esta forma se da respuesta a las demandas de la sociedad y se cumple con la misión.

La importancia de la eficiencia en un programa es que a través de ella se determina la calidad y la cobertura de los servicios que serán otorgados; que debe ir de la mano con la equidad, pero no debe contraponerse a los dos primeros principios, puesto que se le debe otorgar más importancia a quienes tienen más carencias y necesidades.

Por tanto, esta eficiencia debe garantizar que el programa no obtendrá un cambio parcial para los beneficiarios sino que debe lograrse un beneficio social encaminado a que se maximice de los mismos.

Para que se pueda lograr una eficiencia al implantar un programa es necesario realizar una **Focalización** la cual se realiza desde el momento de considerar los criterios para determinar que familias serán beneficiarias del programa.

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del programa (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo (Franco, 2001; 25).

Esto permitirá obtener una mejor eficiencia en cuanto a la implementación de la política social, porque se tendría un mejor manejo de los recursos que se destinan para la solución concreta de los problemas, teniendo un mayor impacto en los resultados.

Hasta este apartado, el programa social federal, cumple con las características principales de una política social, pero, ¿dónde se observa el desarrollo humano característica indispensable en la política social para que el cambio en la calidad de vida de las personas beneficiarias sea permanente?, ¿cómo podemos analizar si la pobreza de privación de capacidades que plantea Amartya Sen se ha solucionado?

Estos dos puntos se analizan más adelante.

## **4.2 PROGRAMA “APADRINA A UN NIÑO INDÍGENA”**

La política social, en cada lugar y tiempo debe tener sus propias características, aunque de la misma forma debe estar en coordinación con las diferentes

instituciones u organizaciones que se involucran en la implantación de programas para el mejoramiento de la calidad de vida de un sector determinado.

Es verdad que el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” abarca los diferentes Estados de la República, con la principal finalidad de erradicar la pobreza. Aunque también cada Entidad federativa debe realizar sus propias políticas sociales de acuerdo a las características, prioridades y necesidades de su población ya que el gobierno federal no abarca todas las necesidades de las sociedades, con sus políticas.

Es por ello que el Estado de México crea una política social, “Apadrina a un Niño Indígena” que inicia el 30 de abril de 2007, durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto, el cual desde su comienzo hasta el 31 de Julio de 2012 ha llegado a beneficiar a 5000 niños y niñas de 38 municipios pertenecientes al Estado, coordinado por la Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM; 2012). Justamente, cuando se evalúa el programa son estos, los datos duros que se presentan, en cuanto el número de apoyos entregados y beneficiados.

En el cual la participación de los portadores de los apoyos deben ser voluntarios más no obligados a participar, sin importar que sean servidores públicos o empresarios, ellos deben decidir personalmente “apadrinar” (apoyar, ayudar de manera económica) a un niño que sea indígena, siempre y cuando éste niño viva en uno de los 125 municipios del Estado, viva en situación de pobreza extrema, estudie y sea menor de 15 años.

El programa pretende de esta manera contribuir a la erradicación de la pobreza que enfrenta el país, con la ayuda de personas voluntarias que deseen darle un giro a la vida de escasez que sufren niños pertenecientes a un grupo étnico. Para que en ellos se fomente la importancia del estudio, de las costumbres y tradiciones de sus familiares y antepasados.

Por tanto es necesario conocer el objetivo del programa social del Estado de México, ya que el programa social, no tiene Misión y Visión.

## **El objetivo del programa**

El objetivo del programa es:

*“Disminuir la condición de pobreza extrema y/o alimentaria en los niños indígenas de entre 5 y 15 años de edad que se encuentran estudiando en escuelas públicas del tipo básico del Estado de México, a través del otorgamiento de canastas alimentarias, útiles escolares y apoyos económicos para la compra de los uniformes escolares que se piden en las escuelas” (CEDIPIEM; 2012).*

El principal objetivo del programa es disminuir la pobreza extrema en los niños que son ahora los que deben forjarse un futuro donde no existan necesidades como actualmente sufren los niños de su edad. Pretendiendo que de ésta forma se puede mejorar la calidad de vida, la situación nutricional, y al mismo tiempo puedan acceder con mayor facilidad a la educación hasta cumplir los 15 años.

## **Criterios de incorporación de niños indígenas al programa**

Los criterios para que los niños sean beneficiarios del programa social son los siguientes:

- Este Programa permite incorporar de manera concurrente acciones y recursos de servidores públicos e iniciativa privada con el Gobierno del Estado de México, para lograr que las niñas y niños indígenas tengan mejores condiciones de vida, permanezcan en la escuela y sigan recibiendo educación y opciones de desarrollo. Mediante una aportación anual a la cuenta bancaria destinada para tal efecto, misma que es manejada por el Fondo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.
- En el programa social no solo participan trabajadores del Gobierno del Estado de México sino también trabajadores que pertenecen a la iniciativa

privada, de ésta forma existen más posibilidades de que los beneficiarios del programa estatal sean cada vez más.

- Los niños que serán beneficiarios deben tener una edad de 5 a 15 años y que estudien en escuelas públicas del tipo básico del Estado de México.
- Deben vivir en uno de los 125 municipios del Estado de México, que sean considerados indígenas y que vivan en zonas de pobreza extrema.

### **Operación del programa social “Apadrina a un Niño Indígena”**

Las personas físicas o morales participan a través de una aportación mínima de \$3,600.00 anual, equivalente a \$300.00 mensuales por cada niño que se apadrine, mismos que el Gobierno del Estado de México duplicará con la finalidad de adquirir los apoyos alimentarios, uniformes y útiles escolares así como obsequios navideños para los niños beneficiados por el programa. Dicha aportación se realizará en una sola exhibición.

De esta forma cubren gastos que algunas familias siendo indígenas y que viven en pobreza les es difícil adquirir, no obstante no terminan de eliminar el problema principal.

Otro punto interesante que contiene el programa “Apadrina a un Niño Indígena” es el hecho de que los “padrinos”, es decir, los participantes, a pesar de que su participación es voluntario también tienen obligaciones hacia sus “ahijados”, existe el compromiso de apoyarles y otorgarles en la medida en que sea posible para mejorar la calidad de vida de los niños.

*Las obligaciones de los padrinos<sup>14</sup> hacia los “ahijados” son:*

---

<sup>14</sup> la Real Academia de la Lengua Española define:

**PADRINO:**

(Del lat. \*patrīnus, de pater, patris).



- *Realizar oportunamente la aportación económica.*
- *Cumplir puntualmente con la recepción y entrega de los apoyos a sus ahijados, así como con los reportes de visita.*
- *Firmar la carta que autorice el descuento vía nómina, cuando se trate de servidores públicos. En los demás casos, firmar la carta de aportación anual y las demás que determine el Comité de Admisión y Evaluación.*

Realizar oportunamente la aportación económica es la principal obligación de los “padrinos” pues prácticamente, es en lo que consiste el programa, aunque también parte fundamental es el contacto permanente entre el ahijado y su padrino, en donde éste último debe observar permanentemente su desempeño escolar, convivir periódicamente con el niño, conocer sus costumbres, tradiciones y necesidades más urgentes.

De esta manera no solo los niños aprenden sino también los servidores públicos o los empresarios que participan apadrinando, pues se pretende que conozcan la forma en la que viven aquellos niños y sus familias, la convivencia permitiría de esa manera valorar y fomentar en ellos la conservación de la riqueza étnica que tiene.

El nombre “Apadrina un Niño Indígena” muestra que el programa va dirigido a aquellas personas que aún conservan su identidad étnica y que necesitan apoyo por parte del Gobierno, aunque sabemos que no solo participa el Estado sino también se involucran personas pertenecientes a la iniciativa privada, lo que

---

1. m. Hombre que tiene, presenta o asiste a otra persona que recibe el sacramento del bautismo, de la confirmación, del matrimonio o del orden si es varón, o que profesa, si se trata de una religiosa.

2. m. Hombre que presenta y acompaña a otro que recibe algún honor, grado, etc.

3. m. Hombre que asiste a otro para sostener sus derechos, en certámenes literarios, torneos, desafíos, etc.

4. m. pl. El padrino y la madrina.

5. m. pl. Influencias de que alguien dispone por relaciones o amistades, para conseguir algo o desenvolverse en la vida.

permite dar un avance, no solo el Gobierno tiene la obligación de asistirle y a proporcionarles recursos o servicios para mejorar la calidad de vida sino que todos tenemos el deber de ayudar a cambiar la situación de pobreza que viven estas personas.

La relación entre el Gobierno, Iniciativa privada y las personas indígenas es una manera de compartir la responsabilidad entre todos, de comprender que la solución de la pobreza no depende de un solo sector.

Actualmente, en lo que va del año 2012, participan 3 mil 49 trabajadores del Gobierno del Estado de México, además de 20 empresarios y 18 ayuntamientos. Esto refleja que la participación por parte de aquellas personas que desean ayudar a los niños indígenas es considerable pero no suficiente para dar solución a la escasez que padecen los indígenas (CEDIPIEM; 2012).

### **Características de una política social reflejada en el Programa “Apadrina a un Niño Indígena”**

El programa “Apadrina a un Niño Indígena” al igual que el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” cumple con la mayoría de los diferentes criterios que una política social debe tener.

El Segundo criterio, la **Solidaridad**, se cumple en el momento de que para la población que está dirigida, se evalúa de acuerdo a las diferentes condiciones económicas en las que viven las personas y así se les proporciona la ayuda, se les otorga según de acuerdo a sus necesidades.

La siguiente característica de la política social, la **Eficiencia**, se determina la calidad y cobertura de los servicios que se les otorgan a los beneficiarios, mostrando la equidad, dando más importancia a los niños que viven en situación de pobreza y en zonas indígenas.

La cuarta característica que se toma en este trabajo es la **Focalización**, mediante el cual se determina los criterios que determinan que los niños de 5 a 15 años sean beneficiarios o no.

Lo importante de “Apadrina a un Niño Indígena” es que va enfocado directamente para niños exclusivamente indígenas, se considera un grupo determinado, que tiene sus propias características, costumbres y tradiciones; sólo es exclusivo para indígenas, pero de la misma forma solo se otorga apoyos económicos, canastas alimentarias o útiles escolares.

En lo general son programas sociales que se implantan desde la Administración sin considerar o consultar las perspectivas de las personas que serán beneficiadas, es incuestionable que el programa social está bien diseñado y que la cantidad de beneficiarios va aumentando cada año; que el padrón de cada programa va llenando más hojas, sin embargo, eso no es garantía para que el problema de pobreza que enfrenta México disminuya. Más bien parece ser que en vez de ayudar a las personas, las están volviendo más dependientes del Estado, cuestión que perjudica aún más la situación de pobreza y de actitud cultural, en cuanto a que si se es pobre, entonces el deber del Estado es asistir, pero no de crear espacios de oportunidad o capacidades en términos de Amartya Sen.

Es por ello que es importante considerar que las cantidades o bien los números que se reflejan en el padrón del programa no mide ni considera la calidad de vida de las personas, es por ello que se retoma la importancia de obtener las percepciones de las personas, de esta forma podemos conocer directamente el cambio nulo, parcial o permanente en que los beneficiarios se encuentran después de obtener el programa, y sobre todo es necesario acudir a su opinión para saber si las necesidades que demandan están siendo cubiertas con la política social implantado por el Gobierno mexicano.

Es por ello que ante esta situación se necesita realizar una metaevaluación, para encontrar la razón del porque no está existiendo un cambio real, si es en el diseño la falla o bien en la operación o implantación de los programas sociales.

La metaevaluación debe cuestionar si las políticas y los instrumentos, si los objetivos, las metas y los resultados previstos, son pertinentes al problema que trata de enfrentarse: ésta es la evaluación del diseño; y después, deberá cuestionarse si lo efectivamente logrado en la operación de los programas es lo que originalmente previeron, este es el examen de consistencia entre el diseño y la operación de las políticas, esto último, conocido como el problema de la distancia entre el diseño de la política y su instrumentación (Aguilar, 2008;91)

La mayoría de las políticas sociales que el Gobierno mexicano ha implantado ya sea desde su ámbito federal, estatal o algunas veces municipales son enfoques cuyas políticas son asistenciales, es decir, no existe un contraste entre el diseño o bien la planeación de la política y la operación en una comunidad, el programa entra en vigor tal cual está escrito, por ello es que se le da una mayor importancia a las evaluaciones cuantitativas, porque a través de ellas se mide si los apoyos económicos, despensas o útiles fueron entregados, es decir, si en el año 2012 se tenían que cubrir la mitad de cierta población otorgándoles despensas, asegurándose de que se les entreguen, la finalidad o el objetivo puede estar cumplido. No se observa o se analiza si esa despensa realmente ayudo y mejoro la dieta balanceada que las personas deben tener.

Los instrumentos desarrollados para la evaluación cualitativa acusan una gran superficialidad y constituyen una suerte de levantamiento de opiniones con herramientas de utilidad improbable. Por ejemplo, no existe una estrategia de investigación dirigida a conocer los contenidos y prácticas de los programas de capacitación a padres, supervisores, capacitadores o instituciones. Se da por sentada su efectividad y no existe estrategia de

evaluación del impacto en las familias o en la capacidad de atenderlas por parte de los padres (Aguilar, 2008; 288).

La efectividad en una política social dentro de su elaboración debe permitir que los objetivos que se plantean, en este caso, del programa “Apadrina un Niño Indígena” que es disminuir la pobreza entre niños indígenas entre 5 y 15 años edad, sea alcanzada y que estos a su vez puedan reflejarse en impactos reales y positivos en la vida de los que serán o son beneficiarios.

El impacto que se tiene al momento de implantar la política debe ser evaluado, tanto cuantitativa como cualitativamente; la percepción, experiencia, pero principalmente la opinión del individuo debe ser considerada como la principal fuente de información para evaluar una política social convertida ya en un programa gubernamental.

De ello depende que puedan realizarse modificaciones o mejoramientos de algún programa, o bien considerar si es la mejor forma de ayudar a una persona en situación de pobreza.

De acuerdo con diversos estudios de especialistas, el principal obstáculo para avanzar en el combate a la pobreza lo constituye la propia política económica seguida en los últimos 25 años, la cual parece caminar en una dirección distinta a la que sigue la política social, en la que se inscribe el combate a la pobreza: el diseño de la política económica parece responder por un modelo excluyente y marginador que genera desigualdad social: en tanto que la política social está encaminada a atenuar los efectos sociales y culturales que, si bien son importantes, no resuelven el problema de la pobreza, al no modificar las causas de fondo, esencialmente de orden económico, que propician y retroalimentan (Aguilar, 2008; 308-309)

El problema es que a pesar de que la pobreza es multidimensional y que no solo es cuestión de recursos económicos, en México no ha cambiado la estrategia de combatirla, implica cuestiones culturales como también social o políticas; por tanto se ha atacado el problema superficialmente y no se ha atendido desde el origen de las causas, del por qué no ha existido un cambio o un mejoramiento en la calidad de vida de las personas pobres e indígenas.

## **CAPITULO IV:**

### **ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE “GUADALUPE CACHI”, IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO.**

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, que, como se observó en los capítulos anteriores, identificar todos sus factores es complicado, ya que ésta no se manifiesta de la misma manera en todos los lugares, es decir, la pobreza depende del lugar y tiempo específicos. Cada lugar, localidad o población tiene sus características, y de la misma forma sus carencias y necesidades específicos, es por ello que dentro de este último capítulo se conocerá un lugar en particular, ya que como hemos mencionado anteriormente la pobreza no puede ser generalizada.

Posteriormente se contrasta el caso de estudio con los programas sociales anteriormente descritos, con la finalidad de realizar un análisis cualitativo conociendo ¿qué perspectiva tienen los beneficiarios del Programa Humano Oportunidades del Gobierno federal y del Programa Apadrina a un Niño Indígena del Estado de México tanto en las variables económica, educativa, salud y alimentación?, es decir, ¿cuáles son sus impresiones, percepciones, opiniones, valores, actitudes de los actores involucrados, en el pueblo específico Guadalupe Cachi, Ixtlahuaca, Estado de México, al respecto de estos dos programas?

El caso de estudio, es el pueblo indígena mazahua “Guadalupe Cachi”, localizado en el municipio de Ixtlahuaca perteneciente al Estado de México, el cual es una comunidad que ha mantenido su identidad a pesar de la constante modernización de las zonas cercanas a ella, un pueblo que ha recibido sin lugar a dudas apoyos gubernamentales pero que muy a pesar de ello no ha mejorado su calidad de vida, a pesar de las constantes políticas sociales que el Gobierno mexicano ha implementado en esa comunidad, no es notorio un cambio permanente.

La finalidad de conocer un pueblo rural e indígena, específicamente mazahua es porque dentro de ella se encuentra una de las riquezas culturales de México, pero que generalmente se estudia o utiliza para fines políticos, para cubrir una cantidad en el padrón de una política social.

Ante este panorama, recurrimos a la información desde las perspectivas de las personas que habitan esta comunidad, para conocer la situación de éste pueblo indígena, su cultura, su salud, educación, economía y género; con la finalidad de analizar cuáles son las necesidades de esta población y cómo podría reflejarse en una política social.

La etnorregión mazahua destaca por sus altos índices de marginalidad y pobreza en el ámbito estatal y nacional (...) es por ello que la percepción individual y colectiva de los indígenas mazahuas acerca de su grado de bienestar implique, casi siempre, subrayar e insistir en carencias e insatisfacción de necesidades básicas. Las entrevistas a profundidad documentan la última afirmación y dan una pauta de los parámetros utilizados por los actores sociales para valorar su condición. (Patiño; 2001)

La perspectiva de los habitantes del pueblo indígena cobra importancia en este último capítulo, pues a través de ellos corroboraremos lo que anteriormente se mencionaba, existe un cambio parcial al momento de recibir el apoyo de acuerdo a los programas sociales pero no un cambio sustancial ni permanentemente en cuanto a calidad de vida.



## **4.1 PUEBLO INDÍGENA MAZAHUA “GUADALUPE CACHÍ”**

La región mazahua, de acuerdo a datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se encuentra ubicada en la parte noreste del Estado de México y en una pequeña área del oriente del Estado de Michoacán, los municipios que componen la región son 11, de los cuales 10 se localizan en el Estado de México: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Villa de Allende y Villa Victoria, y uno, Zitácuaro, en el Estado de Michoacán.

Aunque sus orígenes no son certeros, algunos de sus antecedentes recaen en que su antigüedad comienza desde el siglo XII, y que fueron los que dieron origen a la provincia de Mazahuacán, actualmente Jocotitlán, Atlacomulco e Ixtlahuaca<sup>15</sup>.

La lengua mazahua se ubica en el grupo lingüístico otomangue de donde se deriva el tronco otopame, al que pertenece la familia otomí-mazahua. Son descendientes de la familia otomí-pame, de la cultura de Mesoamérica.

La riqueza y cultura que representa este grupo étnico para México es interesante, puesto que es uno de los antecedentes históricos que representa éste país, aunque en cada etnoregión se tiene características particulares, la mayoría de estos pueblos tienen el mismo lenguaje, vestimenta y tradiciones.

### **4.1.1 CULTURA Y COSMOVISIÓN**

Las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas mazahuas son heredados de generación en generación, los mazahuas consideran que cada persona tiene un ser material y un ser espiritual, y que por tanto creen que pueden tener enfermedades ya sean “buenas” (las que son naturales, enfermedades comunes entre cualquier sociedad y que tienen explicación médica), o “malas” que son provocadas por causas sobrenaturales (como el “mal de ojo”, “espanto”).

---

<sup>15</sup> Datos obtenidos de la página web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

No obstante, el curarse de las enfermedades con hierbas ya dejó de ser un uso común entre los indígenas aunque aún no ha desaparecido, ya no se hace con frecuencia, actualmente existen centros médicos en las comunidades o cabeceras municipales, las personas acuden a recibir atención médica, puesto que al pasar de los años, ellos mismos se han dado cuenta que las hierbas no son la única solución para evitar o recuperarse de una enfermedad.

En cuanto a sus artesanías, en el Estado de México específicamente en el municipio de Ixtlahuaca, las familias, principalmente las mujeres tejen, ya sea a mano o en máquina de coser, con hilos de acrilán o de lana, hacen principalmente guantes, bufandas, pasamontañas, suéteres, vestidos, servilletas de “punto de cruz”, fajas tejidas a mano, muñecas de trapo, entre muchos otros; éstas artesanías se producen más de acuerdo al lugar.

Las fiestas que celebran los pueblos indígenas mazahuas pertenecen al calendario religioso católico, la fiesta más celebrada es la del patrón del pueblo (santo al que se es devoto en el pueblo) otro santo que es muy común realizarle fiesta en el pueblo es San Isidro Labrador, santo encargado del campo, ya que estas etnoregiones se trabaja y se alimenta principalmente de productos agrícolas. Otras festividades que no se deja de celebrar en toda la región son la Santa Cruz y el Día de Muertos, tradición que viene desde sus antepasados.

Otro punto interesante es la forma en la que se organizan, en este caso se tiene más importancia a los cargos religiosos tradicionales, que es la mayordomía aunque es cada vez menos notorio sobre todo en los jóvenes pues, estos cargos los tienen principalmente las personas adultas y/o ancianas, quienes tienen mayor devoción y experiencia en situaciones religiosas. No obstante aún persiste la importancia de organización en la zona.

Por otra parte, las autoridades políticas de los mazahuas se establecen de acuerdo a la Constitución mexicana y a la Constitución Estatal, existen delegados y comisariados ejidales en cada localidad, elegidos mediante mayoría de votos, es decir, democráticamente.

En cuanto a su producción, el pueblo indígena mazahua produce principalmente maíz, frijol, trigo, avena y papa; éstos productos generalmente son utilizados para el autoconsumo, y de la misma forma la cría de ganado ovino y bovino o en ocasiones son utilizados para la venta y de esta manera la ganancia se trasmite en la economía familiar. Es importante mencionar que todas sus actividades son realizadas de forma interna, es decir, solo trabaja la familia y en la época de levantamiento de cosecha recurre a familiares cercanos para que sea ahorre tiempo y dinero en el trabajo.

Anteriormente muchas materias primas eran utilizadas para la alimentación de la familia y parte de los productos para venta, sin embargo al pasar de los años, y el mal tiempo climático, los productos comenzaron a escasear y el bienestar familiar comenzó a bajar.

Es por ello, que ante la pobreza, existe un problema también importante, la migración; la migración en estas zonas rurales son muy comunes, las principales causas de dicha movilidad de la población son la falta de empleo en su lugares de origen, y además que la producción en el campo es ineficiente para la manutención de la familia, y ante esta situación la producción agrícola va disminuyendo. Algunas personas migran al Distrito Federal y muchos otros migran fuera del país, a los Estados Unidos de América.

## **4.2 ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.**

El pueblo indígena mazahua “Guadalupe Cachi”, es un pueblo localizado en el municipio de Ixtlahuaca, Estado de México, está habitado por 3812 personas, de los cuales 1810 son hombres y 2002 son mujeres, estos según datos del último Censo de Población y Vivienda llevado a cabo en el 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Es un pueblo con esencia mazahua, en donde aún la mayoría de sus habitantes conservan el dialecto, vestimenta y tradiciones; pero que también presenta la características de pobreza.

El pueblo de “Guadalupe Cachi” cuenta con diferentes programas sociales implantados por el Gobierno desde nivel federal y estatal, en este estudio como se observó anteriormente se enfoca a dos programas sociales específicos que es el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” del gobierno federal y que beneficia a 397 personas y el Programa “Apadrina a un Niño Indígena” del gobierno estatal mexiquense que beneficia a 42 niños de las escuelas primarias “Elda Gómez Lugo” y “Héroe de Nacozari” de la comunidad, dichos programas tienen sus propios métodos para otorgar apoyos principalmente económicos.

Se acudió al pueblo indígena con la finalidad de conocer desde su perspectiva la forma de ejecución, cómo es que ellos observan el programa, qué opinión tienen sobre el programa social, si cumple con sus expectativas, si les ayuda a mantener una mejor calidad de vida, si ha cambiado su forma de vivir al momento que formaron parte del padrón de beneficiarios, si existe un cambio; y si este cambio que obtuvieron fue permanente o solamente es un cambio momentáneo.

Los beneficiarios nos dieron su perspectiva de la situación en la que viven, mostraron cierta empatía e interés con los programas sociales, mencionaban que era un apoyo importante para adquirir algunos alimentos y útiles escolares para sus hijos, pero admitían y concluían todos los entrevistados que no era suficiente, que todo lo recibido alcanzaba para una o dos semanas y el resto de los días que

faltaban para recibir nuevamente el apoyo volvía la misma situación; “no alcanzaba”, “no había”.

Es por ello que de acuerdo a las entrevistas obtenidas se realizará un análisis de los programas de manera cualitativa, es decir un análisis desde la realidad de los beneficiarios. Cabe mencionar que el análisis cualitativo es una herramienta metodológica que nos permitirá comprender los significados que los actores dan a los sucesos en los que participan y de esa manera se podrá comprender un contexto en particular, el pueblo indígena “Guadalupe Cachi”.

La investigación cualitativa es inductiva en la medida en que procura estudiar la realidad sin imponer expectativas preexistentes en la investigación. Se parte entonces de la idea de que a través de observaciones consistentes las principales variables van emergiendo por si solas sin que el investigador defina con anterioridad cuales son las dimensiones más importantes (Picado, 2012).

La investigación cualitativa está fundamentada en las perspectivas de los actores a través de la realización de entrevistas semi- estructuradas que va más allá de unas preguntas específicas, esto se basa en obtener información a través del diálogo combinado con la observación participante; se trata de interactuar con el informante de tal forma que se preste a dar su perspectiva confiadamente.

Las entrevistas se aplicaron a 12 familias beneficiarias de alguno de los dos programas que se analizan, dichas familias pertenecientes al pueblo de Guadalupe Cachi, son personas con habitantes de entre 3 años de edad a 50 años, la selección de estos es porque viven en la parte centro de la comunidad y conservan la esencia mazahua, no son personas altamente ancianas, tienen un promedio de edad en donde aún trabajan pero la situación no les permite un cambio a su vida. Además estas familias fueron consideradas por tener mayor acercamiento al centro del municipio de Ixtlahuaca, que tienen en apariencia mayor acceso a los servicios públicos, pero que muestran una realidad diferente.

Ante tal panorama se dará paso al análisis cualitativo de los programas gubernamentales en su conjunto, pues recordemos que hemos definido a la política social como el conjunto de programas de bienestar para la movilización y distribución de recursos gubernamentales para la sociedad y sobre el territorio<sup>16</sup>, no se enfocará directamente a los programas en cuanto su planeación desde el gobierno, puesto que ello se realizó en el capítulo anterior, pero se manejará diferentes rubros que cada programa maneja, los cuales son: Economía familiar, Salud, Alimentación y principalmente Educación; pero ahora desde la perspectiva de la población.

Se denominarán a los Informantes 1, 2, 3, 4, 5, y 6 a quienes pertenecen al Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” y a los Informantes 7, 8, 9, 10, 11 y 12 a quienes forman parte del Programa “Apadrina a un Niño Indígena”.

### 4.3 ECONOMÍA

La situación económica que enfrentan las personas de la comunidad es “difícil”, “crítica”, “no alcanza”, de acuerdo a las manifestaciones hechas por los ciudadanos beneficiarios de los programas sociales, consecuencia de la falta de empleo, o diferentes factores desfavorables en el campo, puesto que en esta zona una de las principales fuentes de trabajo es la actividad agrícola.

La mayor parte de los entrevistados mencionaban que a pesar de recibir el apoyo económico de los diferentes programas, la situación parece empeorar o mejorar lentamente.

*En estas épocas no alcanza para comer, por eso mis hermanos se fueron a trabajar allá, en la Ciudad, mi papá sigue trabajando en el Invernadero de Nopales aquí mismo en el campo pero aun así no alcanza, la situación es muy mala. (Informante 1)*

---

<sup>16</sup> Véase capítulo II, “Política Social”.

El informante 2, manifestaba preocupación por los niños más que por los adultos, principalmente por las cosas o útiles escolares que necesitan y que la situación económica no permite que se adquieran fácilmente.

*Pues creo que nuestra situación va mejorando poco a poco, no es igual que antes, pues bien o mal tenemos para comer, lo que nos preocupa más es que los niños crecen y quieren esto o lo otro y nosotros no tenemos para darles y eso pues nos da mucho “pesar” (Informante 2).*

Las familias entrevistadas mostraban el interés que tienen para cuidar a los niños, en este caso, las personas adultas pasan a ser segundo o último término, puesto que los niños van creciendo, necesitan comer y tener una mejor vida.

*Nosotros quisiéramos darle más pero no nos alcanza para más, hay cosechas pero no invitan a trabajar, ya saben que tiene su trabajo (Informante 10).*

Cabe mencionar que en las épocas de Cosechas, cuando se recoge el producto que se siembra, existe una mayor fuente de trabajo para los habitantes de esa comunidad, sin embargo es un trabajo temporal, que depende de la cantidad de producción y del tiempo climático para que se logre una cosecha que genere ganancias o simplemente sea para autoconsumo.

*Nosotros somos 6 en la familia, solo trabaja mi esposo, en el campo, en las cosechas cuando es la temporada, o alguna otra cosa que surja dentro del campo. Y si no hay, busca en otro lugar, fuera del pueblo.*

*La situación es muy mala, hay veces que de plano no alcanza para nada, y eso que nosotros tenemos una tiendita pero aun así la situación es muy difícil, porque hay veces que si hay ventas pero otras que no mas casi no se vende. (Informante 3).*

Debido a la poca productividad en el campo, las familias tienen que buscar otro medio para generar ingresos económicos, como el comercio ambulatorio en las zonas cercanas a su comunidad, para comprar alimentos o artículos personales.

*Con lo que gana mi esposo cuando se va a vender a Ixtlahuaca, o al pueblo que está aquí cerca, no alcanza ya para los gastos de la casa y más porque somos 5 personas que tenemos que comer, y luego que todo está bien caro, no pues imagínese, es muy difícil (Informante 12).*

Un factor que influye en la situación económica es que en todas las casas entrevistadas solo trabaja el “Esposo”, mientras que la “Esposa” permanece en las labores del hogar atendiendo las cuestiones educativas y de salud de sus hijos.

*Solo trabaja mi marido en el campo.*

*Con lo que gana mi esposo a veces alcanza a veces no, porque a veces hay trabajo ya ve que aquí en el campo es de acuerdo a temporadas (Informante 11).*

El principal sustento de las familias es el campo, perjudicando la economía familiar más aun cuando no cuentan con las herramientas suficientes para trabajar el campo; ellos trabajan de acuerdo a lo que conocen y a lo que su economía les permite invertir.

#### **4.4 SALUD**

En el rubro que el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” maneja o controla de acuerdo a citas familiares en el centro de salud, (como el grupo de diabéticos), muestra una cierta empatía, no obstante se da prioridad a los beneficiarios en momentos de citas familiares que el mismo programa establece, los demás días si se llegan a enfermar las personas deben acudir a ser largar filas, tomar una ficha para su consulta, sino alcanzan, simplemente deben esperar a



que sobre tiempo para que sean atendidos o tienen que acudir a un médico particular, generando esto un gasto extra, que afecta a su economía directamente.

Nuestro informante 1 menciona:

*“Rara la vez nos hemos enfermado y cuando nos llegamos a enfermar vamos aquí al centro de salud, pues sentimos que si nos componemos cuando vamos allá, bueno aunque luego hay que esperarse mucho tiempo pero como no nos alcanza pa’ pagar un doctor particular pues no nos queda de otra mientras nos atiendan pues ni modo hay que esperar” (Informante 1).*

Los demás entrevistados tienen la misma expectativa, algunos solo mencionaban que ahora ya casi no se enfermaban, pero los que acudían al centro de salud manifestaban el mismo descontento.

*En este año yo principalmente me he enfermado, este año no ha sido mi año, de tanto estrés le digo a mi hija, ya no se ni que voy hacer, me dice que me vaya a trabajar para que ya no me enferme.*

*Casi siempre cuando nos enfermamos vamos a la clínica, porque para particular no hay, aunque tengamos que ir temprano a formarnos y eso si alcanzamos ficha. (Informante 2).*

Algunas mujeres mencionaban que aun teniéndose que formar para recibir atención médica, cuando la enfermedad era más grave las mandaban al hospital de Ixtlahuaca, pues ahí en el centro de salud no podían hacer nada por ellas.

*Muchas veces nos enfermamos y cuando eso pasa nos vamos aquí en la clínica porque nos queda más cerca, pero pues luego si es cansado porque luego tenemos que formarnos mucho tiempo y eso si alcanzamos ficha para que nos atiendan.*

*Por eso, bueno, no tiene mucho que me enferme me tuve que ir hasta el Hospital de Ixtlahuaca, porque aquí solo te dan consulta pero para que te atiendan para algo más grave no, te mandan*

*hasta allá, y como a mí me tuvieron que operar pues tuve que irme allá (Informante 3).*

Nuestro informante 8, que pertenecía al Programa “Apadrina a un Niño Indígena” mencionaba al respecto.

*Nos hemos enfermado últimamente, casi nos hemos enfermado muy seguido, como 4 veces estos últimos meses del año, principalmente mi niño que va en 5to año de primaria, y cuando eso pasa acudimos a la “Clínica”, pero si es medio complicado porque tenemos que ir a formarnos temprano para que nos atiendan, luego hay que sacar ficha, es irse todo el día, luego nos atienden ya bien tarde (Informante 8).*

Perder el día completo por estar formados en el centro de salud para ser atendidos implica que no realicen sus actividades domésticas o laborales del día. Enfermarse para ellos es un gasto importante y para ahorrar es más viable acudir a la clínica.

*Ahora no nos hemos enfermado, gracias a Dios, no, porque cuando uno se enferma es muy difícil, luego tenemos que ir a la clínica pero luego te atienden bien tarde porque no hay muchos doctores, luego hay dos o hay veces que nada más está uno, y eso hace que también los niños pierdan clases. (Informante 9).*

La poca atención médica afecta también la educación de los niños, pues para que sean atendidos tienen que permanecer en la clínica y perder clases.

*Me he enfermado mucho, mis pies me dolían mucho, ya luego ni podían caminar, pero pues ya voy saliendo, luego voy al Centro de Salud, pero ya cuando es uno de Urgencia pues ya uno tiene que ir a un Doctor particular, porque aquí en la consulta nada más te la dan a las 8 de la mañana, bueno la ficha, y si ya no alcanzaste pues ya no te atienden, porque atienden hasta las 11 de la mañana, ya si llegas tarde a eso de la 1 pues ya no te atienden (Informante 6)*

Como se observa en cuanto a Salud, las personas de la comunidad no tienen otro medio más que el Centro de Salud, no pueden tener una atención inmediata puesto que su economía no les permite ir a un médico particular que les de la atención necesaria, esto implicaría que disminuyan sus ingresos al hogar, y por ende tendrían que sacrificar alguna otra necesidad por cubrir.

#### 4.5 ALIMENTACIÓN

La pobreza alimentaria que las personas padecen en la comunidad de Guadalupe Cachi, es notoria y manifestada por las personas entrevistadas, no existe un orden alimenticio ni tampoco una comida balanceada, todas las familias comentaron que solo comen lo que hay al día, que su escasez monetaria no les permitía alimentarse correctamente.

*Nosotros nos despertamos bien tempranito porque si no luego el día no rinde, cuando nos paramos, pues empezamos hacer el quehacer aquí en la casa, luego desayunamos lo que haiga, a veces los niños desayunan un té, o así un huevo, lo que haiga porque luego no tenemos pa' darles de desayunar bien.*

*Casi siempre comemos dos veces al día, en las mañanas y en las tardes, comemos frijoles, papa, nopalitos o lo que hay de temporada, quisiéramos comer bien pero pues no hay. (Informante 8).*

Una familia comentó que solo tomaban leche cuando llegaba el apoyo económico del programa social, los demás días comen lo que pueden, principalmente de los productos del campo.

*Dirían mi hija eso no es desayuno, comemos pues lo tradicional, que son las tortillas, dice mi hija que nada más tomamos leche cuando recibimos el apoyo, pues si es cuando aprovechamos porque para eso nos lo dan, pero pues ¿qué dura? Muy poco.*

*Mi hija que va a la prepa le digo llévate unas tortillas así, yo antes cuando iba a la escuela, le echaba papa, ya cuando sacaba mi libro ya venía la papa ahí entre el libro pero comía algo.*

*Comemos dos veces al día en las mañanas y hasta en las tardes comemos regularmente sopa, papa, frijoles, pues lo que haya, porque no nos alcanza para la carne, está muy caro, luego también en la tienda ya todo está bien caro, no alcanza (Informante 7)*

Se puede observar que la pobreza económica va de la mano con la pobreza alimentaria, pues derivado de que no tienen para comprar, se alimentan del campo, de lo que ellos siembran o bien de los productos que se dan por temporada, como los nopales, “quelites”, hongos, entre otros. No obstante la producción es cada vez más baja, y ellos ante la falta de dinero no invierten ni apuestan tanto al campo.

*Mis niños y yo solo desayunamos atole o café, o té, y comemos 2 veces al día, en las mañanas y después hasta la tarde.*

*Pocas veces comemos carne, es más fácil comer verdura porque no hay para otra cosa. Luego aquí sembramos frijoles, habas o quelites, y eso es lo que comemos, aunque los niños no quieran pues se lo tienen que comer porque no tenemos para darles más, de por si la tiendita apenas da para mandarlos a la escuela (Informante 10)*

Una comida al día es la que se hace, y de ello se vuelven a alimentar cuando llega la tarde.

*Por lo regular en las mañanas desayunamos un té o atole y pan, y comemos por lo regular tres veces al día, cuando los niños se van a la escuela desayunamos todos, luego cuando llegan ellos comemos lo que haiga, frijoles, nopales, papa, sardina, sopa, arroz, lo que hay, y ya después en las tardes ya casi cuando se*

*está oscureciendo cuando llega su papá pues volvemos a comer lo mismo (Informante 4)*

La familia novena que se entrevistó volvió a manifestar lo mismo, sólo se come dos veces al día y comen lo que esté al alcance de su economía.

*Por lo regular comemos dos veces al día, por las mañanas tomamos té o leche, y ya cuando comemos en las tardes comemos frijoles, sopa, arroz, de vez en cuando pollo y carne. (Informante 9)*

Pocas veces comen carne a la semana, puesto que para ellos es un alimento caro, que no pueden comprar y cuando pueden hacerlo solo lo hace una o dos veces por semana, viven de acuerdo a lo que se produzca por temporada.

*Por las mañanas desayunamos cafecito o tecito, porque comemos dos veces al día, a eso como a las dos volvemos a comer y hay veces que en las tardecitas comemos un taquito porque ya es nuestra costumbre que uno tiene aquí en el pueblo.*

*La carne lo comemos de vez en cuando, dos veces a la semana, por lo regular comemos verdura, bueno cuando es tiempo de verdura, pero ya ve que ahorita ya se acabó, sino pues comemos quelites, lo que da el campo (Informante 5)*

Como podemos observar la alimentación dentro de la comunidad de Guadalupe Cachi no manifiesta una comida balanceada, esto porque aún siguen viviendo e situación de pobreza, nos atrevemos a decir, respaldados con las respuestas de las familias entrevistadas que la Calidad de vida que tiene es baja o bien, nula; no cuentan con los servicios, y de acuerdo a sus realidades no existe mejoramiento o cambio en sus vidas a pesar de ser beneficiarios de los programas sociales que implanta el gobierno mexicano. Existe más bien un estancamiento en la vida de aquellos indígenas que muestran que en aquel pueblo “no pasa nada”, es decir, los programas sociales no están cumpliendo con su objetivo principal, que es erradicar la pobreza o al menos disminuirla.

## 4.6 EDUCACIÓN

La cuestión de Educación que los dos Programas sociales abordan recobra gran importancia en estos últimos años, principalmente porque del nivel de estudios depende en la mayoría de las veces el trabajo que se obtendrá. Además que cada programa muestra el interés que los niños o los jóvenes deben estudiar; en cuanto a los entrevistados, mencionan que los niños van mejorando, o que al menos van “más o menos” de calificaciones.

*Yo como mamá, creo que mi hijo le hecha ganas a la escuela, pues hay va más o menos. Aunque siento como que hace falta todavía algo (Informante 1)*

Nuestra primer informante, manifiesta que su hijo “le echa ganas” sin embargo no está satisfecha con la educación, pues cree que hace falta algo, o bien, algo está fallando que hace que su hijo no aproveche totalmente la escuela, cuestión que tendríamos que analizar.

Otra informante, en este caso la 2, mencionaba lo difícil que es para una persona que no tiene estudios encontrar un trabajo estable, y que al ver los niños más pequeños a sus hermanos mayores no encontrar trabajo, éstos prefieren no estudiar, o bien solo terminar la secundaria.

*Dos de mis hijos van a la escuela, la que va a la prepa si le hecha muchas ganas, aunque de por si ella no quería estudiar, porque ve la situación muy difícil porque mi otra hija terminó la prepa pero no tiene trabajo ya no le quedó otra que irse a trabajar en casa me dice que allá es duro el trabajo pero que le va hacer luego viene cada 15 días pero bien cansada porque dice que desde que se levanta hasta que se acuesta desde las 6 de la mañana hasta las 9 o 10 de la noche se la pasa trabajando, casi doble turno.*

*Ora mi otra hija, la que va a la secundaria dice que ya no va a estudiar que para qué, si mi otra hermana ni trabajo tiene, luego le digo que la voy a mandar a estudiar en Santa Anna, porque dice que ahí salen con carrera, pero le digo que le eche muchas ganas*

*porque es mucho dinero, luego no hay ni para comer hoy, le digo, ayer hice pa' comer una sopa y unas papas con su salsa, y ella le dijo a su Papá que si eso íbamos a comer y él le dijo que "Si, que ella también quería estudiar, y que la escuela era sacrificios".*

*Pero ella si le está echando muchas ganas, le dijo su hermana que ella también la va a apoyar que por eso también se iba a trabajar, para que no trabaje en lo que ella está trabajando, porque es cansado; es cansado cuando no se tiene estudios. Aunque ella tiene "Prepa" le dice su papá que se busque un trabajo como secretaria o algo así, que a poco no le sabe a la computadora, que le ve que muchos entran a los trabajos como capturistas, pero pues está difícil. Ya ve que ahora le piden mínimo la preparatoria para un empleo (Informante 2).*

“La escuela era de sacrificios”, sin embargo a pesar de representar eso para los padres, siguen mandando a sus hijos a la escuela y los motivan a seguir adelante para que según ellos “no padezcan las cosas que sufren sus padres”. Además que para las personas adultas el que sus hijos estudien significa una mejor vida para ellos; un camino que se tiene que recorrer si se desea tener más oportunidades en cuestiones laborales.

La cuestión es que los hijos no vuelvan a repetir los mismos estándares de sus padres y que los hermanos menores no sigan los ejemplos de los hijos mayores que no estudian, puesto que en estos tiempos de globalización el que no estudia, difícilmente puede progresar y mejorar su calidad de vida.

*Mis hijos van bien en la escuela, solo mandamos a 3 niños, no van bien ni tan mal pero le echen ganas, y nosotros como padres pues les damos ánimos, les decimos que estudien para que no sean como nosotros que solo fuimos a la Primaria y no tuvimos la oportunidad de seguir estudiando. (Informante 11).*

Los padres forman parte principal para el aprendizaje de sus hijos, es verdad que los maestros deben ayudar y enseñar a sus alumnos, pero no tienen toda la

responsabilidad de que los niños aprenden; estamos hablando por tanto de una corresponsabilidad entre los maestros, alumnos y padres, la cual depende del interés que estos tres actores muestren.

*Tres de mis niños van a la escuela, y pues hay van más o menos, ni tan bien ni tan mal, aunque a veces también luego los maestros como que no le ponen mucha atención y tantito los niños se ponen a jugar, pues luego si es difícil que aprendan, y eso porque aquí en la casa les ayudamos a hacer las tareas, sino luego no aprenderían (Informante 4).*

A pesar que se tiene el interés de las personas adultas para que sus hijos estudien y aprendan cosas nuevas; la pregunta es: ¿Quién administra internamente los apoyos que se dan a las familias, los niños o los adultos?, es aquí donde debemos plantearnos la importancia de que los adultos también reciban educación para que aprendan a hacer buen uso de los recursos que entran y salen de su hogar, y principalmente porque teniendo más conocimientos serán capaces de poder participar activamente en la vida política, económica y social del país mexicano.

#### **4.7 PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

Dentro de los cuatros rubros que manejan los programas sociales podemos observar que se cubre parte de las principales necesidades de las personas beneficiarias, se observan las características que una política y programa social debe tener, las 12 familias entrevistadas tienen una actitud positiva hacia los programas sociales, sin embargo mencionan que no es suficiente para solucionar sus problemas cotidianos.

*Ya tenemos mucho tiempo con el “Apoyo” por eso digo que tenemos que aprovecharlo ahora que lo tenemos, bueno aunque a veces también pido “prestado” cuando no alcanza y ya cuando*



*llega el “apoyo” pues ya pago con ese mismo dinero que nos dan, porque consigo para darle a ellas, a mis hijas (Informante 1)*

“El apoyo” como ellos lo llaman, les ayuda, pero aun así “no alcanza”, el dinero que reciben les rinde para unos días mas no para los dos meses en lo que vuelve a recibir el apoyo.

*Antes de que me dieran el “apoyo” pues casi no lo sentía porque yo también salía a trabajar, pero tuve una hija que salió mal del corazón, se me ponía muy mal, por eso dejé un tiempo de trabajar (Informante 2)*

Los programas sociales son utilizados de acuerdo a las personas, para la educación de sus hijos más que para que ellos puedan adquirir alguna otra cosa, el dinero no es suficiente, y más aún cuando no se tiene la noción de poder administrar el apoyo monetario.

*El “apoyo” me ayuda principalmente para la escuela de mis niñas, porque para que yo me compre un mueble o algo que me quiera yo comprar, pues no, por ejemplo muchas personas dicen: “ay, yo ya guarde mi dinerito, ya me compre un borreguito o un toro, y así mas o menos”, pero yo no, bueno será porque le tengo que dar a mis hijas y luego más porque se le acaban los zapatos y ya que le piden cosas, pues se va el dinero, casi no alcanza, como que no es suficiente. Yo creo que por eso me enfermo de la preocupación de que no alcanza el dinero por más que quieres gastar muy poco (Informante 3).*

Nuestra informante 4 menciona al respecto:

*Hace como 10 años estoy con el programa, pero aun así no me alcanza para darles una buena alimentación a mis hijos, y luego cuando le piden material para la escuela, se me hace muy complicado para comprárselos. Y aunque uno trate de ahorrar de verás que si se sufre, luego mi esposo pues no le alcanzaba y la verdad es que se siente mal uno por eso. Luego nosotros decimos,*

*gastalón el marido y gastalona la esposa, pues se hace mal complicado (Informante 4).*

Lo que manifiesta que las personas no saben administrar su dinero, además que la situación de altos precios tampoco les ayuda a poder ahorrar, los problemas se van encadenando por lo que resulta más difícil que el apoyo otorgado por el programa sea suficiente y solucione el problema de pobreza.

*Hace dos años soy beneficiaria del programa “Oportunidades”, aunque antes la situación económica no pintaba muy bien, pues el programa es una ayuda pero de todas maneras no solventa todos los gastos, sobre todo ahorita en la escuela, porque los niños son los que piden cosas y luego no tenemos que darles (Informante 5).*

*A mi apenas me dieron el “apoyo”, eraba yo par, como hace dos años, pero este pago ahora si el que pasaron de lo que llegó el apoyo de los demás, ya no me llegó a mí, como que mi tarjeta ya no quiso pasar, fui a ver a Jocotitlán, pero me dijeron que estaba bien, a ver si el siguiente pago si me llega. Porque según no estaba activado. Pero ya no sé si va a llegar ahora (Informante 6).*

Una incertidumbre es que no saben en qué momento ya no llegará “el apoyo”, y lo preocupante es que estas personas se vuelven dependientes al programa.

*Apenas me dieron el apoyo hace 6 meses, y pues cuando me lo dieron pues sentí un apoyo, porque el dinero ya no alcanza aquí en la casa, y esto nos ha ayudado, bueno principalmente a mi hijo (Informante 7).*

*Luego le digo a mi niño que le eche ganas porque si no nos van a quitar el “apoyo”, y luego imagínese, si de por si la situación no está para ponemos los moños, pues cuando menos estamos nosotros para perder la “ayuda” (Informante 8)*

Para los beneficiarios de alguno de los dos programas sociales que mencionamos, el apoyo es de gran ayuda, se siente aliviado cuando les llega, pero por un tiempo, después tienen que esperarse al otro pago para volverse a sentir “apoyados”.

*Con el “apoyo” ha mejorado un poquito nuestra vida pero no sé si sea la época en la que estamos viviendo que el programa no es suficiente para que nuestra vida de un cambio, como que ya nos estancamos y no más mejoro un poco pero de ahí ya no podemos avanzar, es que también todo está bien caro, antes me acuerdo cuando nosotros estábamos niños con 1 peso nos alcanzaba para muchas cosas, a mi mis papás me daban de gastar eso cuando me mandaban a la escuela, pero ahora eso no alcanza ni para un dulce (Informante 9)*

*Esta “ayuda” nos sirve para la educación de mis niños, solo para eso, bueno aunque luego ni rinde el dinero, apenas nos alcanza para unos cuantos días, y después vuelve la misma situación (Informante 10)*

Todo la planeación de los programas sociales, en teoría está bien estructurado, debería funcionar y mejorar así la calidad de vida de las personas beneficiarias, pero en la realidad de las personas es otra situación, no prueban los programas porque les ayuda en un momento, pero no creen que sea suficiente, porque no ven progreso alguno.

*Mi hija le está echando muchas ganas, luego le digo a mi “compadre” que con su ayuda pues mi hija le va mejor, pero pues nosotros, el resto de la familia quedamos igual, si le compro sus cosas que pide mi hija con lo que le llega de “Apadrina a un niño” pero pues no me alcanza, todo como que sigue igual, como que ya nos “estancamos”. (Informante 11).*

*Pues ahorita que recibí ese apoyo pues ya como que se puede comprar algo, un par de zapatos o un suetercito, pero nada más, luego ni alcanza, la situación es muy difícil. (Informante 12).*

Como podemos observar, a todos se les cuestionó cómo es que mejora su vida después de recibir el apoyo, ellos comentaron que “no alcanza”, y que por tanto el programa social no es algo que cumpla o cubra sus necesidades.

Más bien, son programas que cumplen con un número de beneficiarios a quienes se les otorga apoyo monetario, despensas, atención médica programa y familiar, pero son solo personas con un número que permite decir que el objetivo del programa está cumplido; considerando que “entrega” es sinónimo muchas veces de objetivo cumplido.

No se hace un acercamiento a la población para corroborar que las cifras que se presentan coinciden con los cambios en las vidas de las personas, los entrevistados dijeron que solo las vocales se acercan, por si hay juntas o tienen que realizar algo.

*Las vocales son las que están en más comunicación con nosotros, muy pocas veces las promotoras se acercan, pero las vocales como son las representantes de aquí, pues tenemos más acercamiento con ellas (Informante 3).*

*Las vocales son las que nos avisan lo de “Oportunidades” pero eso si hay que cumplir cuando dicen que va a ver reunión, porque ya si pasas, si llegan tarde, ahora si como yo ya no puedo caminar bien, y si ya paso, 5 minutos ya te ponen falta ya no te quieren poner asistencia (Informante 6).*

El cubrir un total de personas en un padrón de beneficiarios no significa que se cumple con el objetivo de la política social, que es eliminar brechas de desigualdades entre las sociedades y a su vez disminuir la pobreza extrema, como se planteó en el segundo capítulo. La política social necesita tener una planeación concreta y conocer las necesidades que demandan las personas.

Dentro de esta investigación la gente comentó qué necesita principalmente antes de pensar en educación o tecnología o más allá de que exista un programa implantado por parte del gobierno:

*Siento que el programa nos hace falta, pero también creo que necesitamos tener más otras cosas, no sé cómo arreglar nuestra casita, yo creo que me serviría más tener una mejor casa, sobre*

*todo por mis hijos porque ellos van creciendo y pues ya la casa es chica, ya no cabemos.*

*Deberían apoyarnos así con algo, con un bulto de cemento, un poquito de bloc, para parar unos cuartitos (Informante 2).*

Algunas personas manifestaron el interés principalmente de tener una casa en dónde habitar, puesto que las casas donde reside la mayoría de la población aún son construidas con adobe, sin piso de concreto, y muchas de ellas ya son viejas que habitaban los abuelos.

*Primero necesito un techo para vivir, porque la casita en donde vivimos es de adobe como usted ve y pues ya casi se anda cayendo, creo que ahora es mi principal necesidad porque si se cae imagínese a donde iríamos no tenemos a donde (Informante 8).*

Un punto interesante que familias o mujeres de más de 40 años de edad manifestaban el poder tener un empleo para ayudar en los gastos de su hogar, la creación de empleos para personas mayores de 40 años.

*Creo que necesitamos más empleo, porque no hay trabajo como para señoras grandes como yo, porque luego ya no quieren dar, me decía mi hermana que entrara a IUSA a trabajar y ahí ya no quieren más de 40 años, pero ya ve también es bien cansado, pero a veces ya no queda de otra (Informante 5).*

Otros manifestaban la importancia de mejorar las carreteras para poder desplazarse con mayor facilidad, y así poder salir a buscar trabajo fuera del pueblo.

*Necesitamos que también se arreglen las carreteras, luego están bien feas y ya no se puede caminar por ahí, o luego los taxistas ya no quieren pasar que porque está bien fea, y pues a nosotros a la larga nos perjudica, porque con qué nos vamos al lugar donde queremos ir; o cuando llueve al mucho lodo, agua y ni se puede caminar (Informante 4)*

Nuestra informante 6 mencionaba que el programa era “bueno”, pero que también debería ampliarse para otorgarles apoyo a los niños de primero y segundo año de primaria puesto que ellos no lo reciben.

*Aunque el programa es una buena ayuda, siento yo que le hace falta algunas cositas, por ejemplo los niños de primero y de segundo año no reciben “oportunidades”, solamente en tercero y en primero es cuando hay más gastos.*

*Si ya no tuviera el “apoyo” si me haría falta mucho, para los niños  
(Informante 6)*

Otras manifestaban, principalmente personas o familias que tienen hijos beneficiarios del Programa “Apadrina a un Niño Indígena” que se surtieran mejor las despensas otorgadas puesto que iban productos que muchas veces no eran del agrado de los niños.

*Siento que aún le hace falta cosas al programa, a mí por ejemplo me hace falta así como despensas o bueno que estuvieran mejor surtidas luego cuando nos dan algunas traen cosas que los niños ni comen (Informante 10)*

Esto es un problema muy constante, que dentro de las despensas otorgan semillas, alimentos, productos que los niños no consumen o no les gusta, por lo que pasa hacer una despensa que no tiene beneficios en cuanto alimentación del niño.

Finalmente no podían dejarse de manifestar la desigualdad al momento de decidir quiénes serán beneficiarios de los programas. No podemos decir que todas las personas pedían beneficios para todos pero si fueron igualitarios en cuanto a repartición de ayudas o apoyos gubernamentales. Cuestión que se viene dando desde las más grandes elites hasta los pueblos más pequeños, solo se beneficia al “compadre”, al “amigo”, o al “familiar”.

*A mí me gustaría que cuando se da un “apoyo” pues que sea parejo para todos, porque luego solo se le da algunos y pues*

*mucha gente lo necesitamos, porque luego hay personas que ni lo necesitan y se lo dan solo porque son parientes o amigos de las personas que están encargadas, pues muchos que viven bien mal pues no les dan ninguna ayuda.*

*Bueno es que aquí, reciben ayuda pero nada más lo que participan más y los que están a cargo, son los que reciben más, que lo aprovechan más que nada, porque a nosotros no, ellos digamos que nada más escogen a quienes le van a dar, y los que no pues no, y yo digo que la cosa no es así, todo debe ser parejo, ora sí que nosotros cooperamos y más que nada todos pagamos y entonces no es justo, bueno, yo no sé mucho de eso pero si lo poco que sé es que pues todos estamos cooperando y todos estamos pagando los impuestos y pues entonces yo me imagino que si nos darían un “apoyo” o una “ayuda” debe ser para todos (Informante 8).*

*Yo creo que se deberían de repartir los apoyos así en general porque nada más escogen a ciertas personas, ya sean conocidas o familiares y ya no llegan los apoyos a toda la comunidad y pues ya llegando los apoyos como deben de ser pues si nos beneficiaria un poquito (Informante 4).*

*Yo creo que me hace falta muchas cosas, pero cuando llegan los apoyos los que llegan al pueblo que según va a llegar cemento, ora si los encargados como el Delegado no avisan no más dan a los que escogen, y los que tienen y está dejando atrás los que verdaderamente necesitan, le dan a los que no le hacen falta y los que le hacen falta no. (Informante 10)*

Al finalizar las entrevistas a las 12 familias y de acuerdo a sus percepciones se observó que se tiene una actitud positiva hacia los programas sociales existentes en su comunidad, existen inconformidades pero no las necesarias para afirmar que los programas no cumplen con los objetivos, y si se tiene esa percepción, entonces, ¿qué es lo que hace falta o en que se está fallando para que la situación

de pobreza disminuya y no existan un cambio favorable?, ¿será que el gobierno ha coadyuvado a generar dicha mentalidad asistencialista?

## CONCLUSIONES

La pobreza es un problema social que ha afectado a millones de mexicanos, no obstante a pesar de implantar programas sociales no existe un cambio permanente en cuanto a calidad de vida se refiere, como observamos en los cuatro capítulos de este trabajo, existen definiciones de pobreza, las organizaciones internacionales, como nacionales y académicos han estudiado diferentes tipos de pobreza, como la monetario o económica, la alimenticia y la que menciona Amartya Sen, la pobreza de privación de capacidades. Concluimos que es un fenómeno social multidimensional, pero que necesita analizarse en cada aspecto más allá de considerar únicamente pobre como sinónimo de “falta de ingreso”, la privación de capacidades que estudia Amartya Sen, cobra más importancia, pues se observa que el otorgar “apoyos económicos” no soluciona la pobreza.

De acuerdo al caso de estudio realiza dentro de esta investigación se observó que todos los tipos de pobreza se manifiestan en la comunidad de Guadalupe Cachí, Ixtlahuaca, Estado de México, y como se mencionó desde el comienzo de este trabajo, la pobreza tiene sus propias características de acuerdo al lugar y el momento en que se está viviendo, sin embargo, los problemas que padece un pueblo rural indígena, muestran cierta similitud, como se manifestó en el último capítulo, la falta de trabajo en el campo, la alimentación de acuerdo a los productos agrícolas que se producen en el mismo lugar no cambian; la educación muestra una falta de interés en querer mejorarse, todos los familiares tanto del programa “Apadrina a un Niño Indígena” como el programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” muestran conformidad con que sus hijos vayan “más o menos” en la Escuela, no presentan una inconformidad ante la enseñanza de los maestros



a sus hijos, tienen más interés por el trabajo, la cuestión económica, la salud y la alimentación.

Esto probablemente derivado de que existen otras prioridades antes que ver la educación. Lo cual no es cuestión únicamente de aquellas personas sino también de la falta de interés de parte del gobierno por acercarse a conocer las verdaderas o principales necesidades de las comunidades en situación de pobreza, la implantación de programas sociales no garantiza el mejoramiento económico de las personas y desarrollo humano.

Toda comunidad tiene deseos y necesidades, que de manera racional y ordenada y con el uso de los recursos necesarios, pueden ser objeto de una satisfacción inteligente, a través de acciones que reflejen sus preferencias y aspiraciones prioritarias y no de individuos concretos, facciones o grupos de poder dentro de ella o de agencias externas. (Crespo, 2010)

La política social, no puede ser diseñada de acuerdo a lo que el Gobierno cree conveniente, dado que si así se realiza (como se han realizado en México), no existen un cambio permanente o al menos positivo.

De acuerdo a las respuestas obtenidas por algunas personas beneficiarias del programa concluimos que los programas no están mal elaborados, son programas sociales elaborados en teoría acertadamente, sin embargo dentro de ellas no se contempla la importancia de la participación de los ciudadanos para manifestar sus demandas y sus necesidades.

Los programas sociales cubren parte de las necesidades por un tiempo, pero no contribuyen a erradicar la pobreza en la que se encuentra la población, no podemos descartar que las personas tienen parte de culpabilidad ante este panorama, pero tampoco se puede mencionar que ellos tienen la responsabilidad de no tener mejores oportunidades de empleo.

El desarrollo humano no depende únicamente de un solo factor, sino que deben coordinarse los tres niveles de gobierno, principalmente el municipal que como se

pudo apreciar solo funge como ejecutor de los programas, pero no tiene mayor participación puesto que todas familias entrevistadas mencionaron que no han recibido ningún apoyo por parte del Ayuntamiento. Se debe hacer por tanto un replanteamiento en cuanto a la función del gobierno local y autonomía para el manejo de sus recursos que reciben por parte de la población del municipio.

Por otra parte, el papel que el Estado ha manifestado mediante sus programas sociales, para atender la pobreza (de acuerdo con lo que ha significado para éste) ha sido en términos de asistencialismo, lo cual, lejos de generar desarrollo y por ende, calidad de vida, genera en la conciencia de la población beneficiaria la idea de que debe ser asistida. Por otro lado, se ha visto que el dinero per se, no genera desarrollo, queda demostrado con las entrevistas practicadas.

El Estado, debe ser quien dé las herramientas necesarias para que el ciudadano pueda valerse por sí mismo, el coadyuvar a la mentalidad asistencialista que tiene la población hace que los individuos no muestren interés para querer mejorar su condición de vida, los hace unos entes pasivos y no activos en la toma de decisiones tanto personales como sociales. En esta población de Guadalupe Cachi su principal fuente de trabajo es el campo, pero no invierten en él porque no obtienen ganancia alguna, solo produce para el autoconsumo. Capacitar a las personas, otorgar herramientas y tecnología para hacer producir sus campos será más benefactor para el pueblo rural que otorgarles dinero en efectivo.

Cabe mencionar que debe existir una corresponsabilidad entre el Gobierno y el ciudadano para erradicar la pobreza, no se trata de compadecer a los “pobres” ni a los indígenas para entregarle únicamente apoyos económicos porque no tienen, al contrario eso los hace más dependientes y en ocasiones con mentalidad conformista ante los problemas, ni tampoco se trata que aquellos habitantes rurales se auto compadezcan y crean que no podrán dejar de ser pobres, se trata de dejar de creer que existen desigualdades entre las personas y dejar de dar por dar. Antes de implantar una política social es necesario conocer las necesidades de cada población y posteriormente decidir entre comunidad y Gobierno cual será

la mejor solución para erradicar la pobreza a la que se enfrenta la población mexicana.

Nos enfocamos al desarrollo humano como opción para mejorar la condición de vida de las personas, ya que como lo mencionamos anteriormente el ingreso monetario no puede ser el único factor para solucionar la pobreza, más bien, es necesario proporcionales servicios de conocimiento y capacitación a las personas para defenderse, ser productivos y ser partícipes de la vida política y social del país.

Los gobiernos de los Estados deben centrar sus políticas sociales en reducir los niveles de desigualdad entre las personas, las regiones y los grupos sociales, lograr el desarrollo humano, quiere decir progreso socialmente, independientemente de su nivel de crecimiento económico fomentando otras potencialidades humanas y no sólo los bienes materiales. (Solís, 2001; 47).

Apostamos al desarrollo humano mediante la educación, no únicamente a la de niños y jóvenes sino también a la educación de los adultos, debido a que ellos son quienes ahora reciben directamente los apoyos de los programas sociales, por tanto necesitan estar capacitados para crear también sus medios de productividad, para serle frente a cualquier situación que se le presente.

Necesitamos no solo niños y jóvenes con educación sino personas adultas que aprendan a darle solución a sus problemas y que no únicamente se encuentren como personas pasivas sin participación en la toma de decisiones, no podemos enfocarnos a un solo sector de la población, es necesario potencializar las capacidades de las personas que ahora enfrentan los problemas económicos de los hogares, dotarles de conocimiento para que ellos planteen y desarrollen su propio plan de vida, que sean capaces de solucionar sus propios problemas y de administrar sus recursos.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Patricia (2008) “Metaevaluación, de programas sociales del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable. Resultados generales”, México; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).

Arteaga, Carlos (2001), Hacia una resignación de la política de asistencia social en “*La política social en la transición*”, México; UNAM, pág. 66-76.

Arriaga, Eugenio, (2005), Las nuevas dimensiones de la política social: cálculo de necesidades, participación ciudadana y gestión pública eficaz, en “*Más allá del combate a la pobreza visiones sociales e instituciones de la Política social*”, México; ITESO, pág. 13-48.

Artículo: “Pobreza y acceso a los programas sociales” por Mauricio Olavarría Gambi.

Banco Mundial, (2000) “Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001, lucha contra la pobreza”, en <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Spoverv.pdf> consultado el 01 de marzo de 2012.

Boltvinik, Julio (2006), *Pobreza y distribución del ingreso en México*”, México; Siglo veintiuno editores

CEPAL, (2000) “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf> consultado el 01 de marzo de 2012.

Chiapa, C. (2009), “Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de México”. Documento de Trabajo N° 39. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Cohen, Ernesto, (2003), *“Evaluación de proyectos sociales”*. México; Siglo Veintiuno editores.

Crespo A, Marco A. (2010), “Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico”, versión PDF.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (2012), *“Mazahuas”*, [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=616:mazahuas&catid=54:monografias-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=62](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=616:mazahuas&catid=54:monografias-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=62)

Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México CEDIPIEM, (2012), *“Mazahuas”*, <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/edomex/nuestro-estado/identidad-mexiquense/pueblos-indigenas/mazahuas>

“Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM). (2012), en <http://portal2.edomex.gob.mx/cedipiem/inicio/index.htm?ssSourceNodeId=4564&ssSourceSiteId=cedipiem> consultado el 24 de agosto 2012”

Cortés, Fernando (2008), *“Método científico y política social, a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales”*, México; El Colegio de México.

Cuervo Arango, María Américo (2012), *“Calidad de Vida. Juicios de Satisfacción y felicidad como indicadores actitudinales de bienestar”*, Universidad Complutense de Madrid.

Dieterlen, Paulette (2006), *“La pobreza: Un estudio filosófico”*, México; Fondo de Cultura Económica.

Franco, Rolando (2001), Los paradigmas de la política social en América Latina, en *“La política social en la transición”*, México; UNAM, pág. 12-32.

Guadarrama, Gloria (2001), *“Entre la caridad y el derecho, un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social”*, México; Colegio Mexiquense, COESPO.

Hasan, Mahmood (2001), "La pobreza rural en los países en desarrollo, su relación con la política pública", Fondo Monetario Internacional, en [http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Pobreza\\_Rural\\_FMI.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Pobreza_Rural_FMI.pdf) consultado el 25 de marzo de 2012.

Hernández, M., Edgar (2008), "Los usos políticos de la pobreza", México; El Colegio Mexiquense.

"Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008" Coneval; 2010.

INEA, (2012), "Estimación del rezago educativo al 31 de diciembre 2012", Dirección de planeación, Administración y Evaluación.

Joachín, Juan Rafael (2012) "Un análisis del Programa Oportunidades en el Estado de México"; México.

"Metaevaluación de los programas de la Sagarpa", Capítulo II, Versión PDF.

Nateras, Martha E., (2005), Fundamentos conceptuales y políticos de las políticas sociales contemporáneas, en *"Más allá del combate a la pobreza visiones sociales e instituciones de la Política social"*, México; ITESO, pág. 49-94.

Olavarría Gambi, Mauricio "Pobreza y acceso a los programas sociales"

Patiño, Juan Carlos(2000), *"Prácticas y racionalidad productiva, estrategias de los mazahuas de Ixtlahuaca"*, México; Convergencia, UAEM.

Patiño, Juan Carlos (2001), *"Concepto y dinámica tradicional del Desarrollo en las Comunidades mazahuas"*, México; Convergencia, UAEM.

Pineda Siboney (2006), *"Gobernabilidad y pobreza: proyectos productivos para mujeres indígenas mazahuas del Estado de México"*, Redalyc.

Picado, Xinia (2012) "Evaluación de Programas sociales", versión PDF.

PNUD, (2000) “Informe sobre el desarrollo humano 2000”, en [http://www.aidh.org/ViolDE/pdf\\_e/ch0.pdf](http://www.aidh.org/ViolDE/pdf_e/ch0.pdf) consultado 03 de marzo de 2012.

PND, (2007) “Plan Nacional de Desarrollo”, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html> consultado el 15 de marzo de 2012.

Pobreza rural  
[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/contreras\\_u\\_pm/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/contreras_u_pm/capitulo2.pdf)

PNUD (2012), “El PNUD en acción” en [http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/povertyreduction/about\\_poverty\\_reduction.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/povertyreduction/about_poverty_reduction.html) consultado el 27 de abril de 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013), “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article\\_noticias&id\\_article=78](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article_noticias&id_article=78) consultado el 24 de septiembre de 2013

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013), en [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id\\_rubrique=5](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5) consultado el 25 de septiembre de 2013

Revueltas, Andrés, “Las reformas del Estado de México: Del Estado benefactor al Estado neoliberal; México, UAM.

SEDESOL, (2012), “Tema: pobreza” en [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/Medicion\\_Pobreza/Resource/20/1/images/pregunta13.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/Medicion_Pobreza/Resource/20/1/images/pregunta13.pdf) consultado el 15 de marzo de 2012.

Sen, Amartya (2001), “*La desigualdad económica*”, México; Fondo de Cultura Económica.

Sen, Amartya (2000). “*La Pobreza como privación de capacidades*” en Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, 2000, pp. 114-141.

Solíís, Silvia (2001), El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social en *“La política social en la transición”*, México; UNAM, pág. 34-53.

Sobrino, Jaime (1995), “Pobreza, política social y participación ciudadana”, México; El Colegio mexiquense, Secretaria de Desarrollo Social.

SEDESOL (2012) “Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012” en [http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/2012/ROP\\_PDZP.pdf](http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/2012/ROP_PDZP.pdf) consultado el 07 de mayo de 2012.

Salas, Iván Alejandro (2012), “La evaluación de los programas públicos en México, una mirada crítica al Coneval”.

“Secretaria de Desarrollo Social” (2012), en <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/> consultado el 23 de agosto 2012

Ziccardi, Alicia (2012), “políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo”, Universidad Nacional Autónoma de México.